

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
(PPGHIS)**

RAFAEL CLÁUDIO SIMÕES

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO
COMBATE À CORRUPÇÃO:
O CASO DA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL (ONG) AMIGOS
ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO (AMARRIBO)
(1999-2010)**

VITÓRIA
2014

RAFAEL CLÁUDIO SIMÕES

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO
COMBATE À CORRUPÇÃO:
O CASO DA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL (ONG) AMIGOS
ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO (AMARRIBO)
(1999-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em História, na área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Pimentel Franco.

VITÓRIA

2014

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

S593p Simões, Rafael Cláudio.

O papel da sociedade civil organizada no combate à corrupção: o caso da organização não governamental (ONG) Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) (1999-2010) / Rafael Cláudio Simões. – 2014.

271 f.: il.

Orientador: Sebastião Pimentel Franco.

Dissertação (mestrado em História) - Universidade Federal do Espírito Santo, 2014.

Inclui bibliografias.

1. Organização não governamental - Ribeirão Bonito (SP).
2. Corrupção – controle - Brasil. 3. Cidadania – Brasil. I. Franco, Sebastião Pimentel. II. Universidade Federal do Espírito Santo. III. Título.

CDD 364.13230981

RAFAEL CLÁUDIO SIMÕES

**O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO COMBATE À CORRUPÇÃO:
O CASO DA ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL (ONG) AMIGOS
ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO (AMARRIBO)
(1999-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em História, na área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Aprovada em

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Sebastião Pimentel Franco
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof. Dr. Júlio César Bentivoglio
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Pedro Ernesto Fagundes
Universidade Federal do Espírito Santo

Profa. Dra. Lídia Maria Vianna Possas
Universidade Estadual Paulista

A Marina e Lucas, que muito têm a aprender, mas que muito ensinam; a Mônica por todo e constante apoio; a Mario e Celso, pelo aprendizado conjunto de momentos decisivos; a Abigail, a mãe que todo filho quer ter; e pelas oportunidades e ensinamentos éticos práticos propiciados ao longo desses anos.

AGRADECIMENTOS

Mais do que uma obrigação, agradecer é reconhecer o que as pessoas fazem por nós, contribuindo para que alcancemos objetivos, realizemos metas, nos transformemos em cidadãos. Começo pelo professor Sebastião Pimentel Franco, que com sua tranquila assertividade orientou-me com segurança pelos caminhos mais justos para apresentar o que se pretendia. Os professores Júlio César Bentivoglio e Pedro Ernesto Fagundes, membros da banca de qualificação que, com suas críticas e observações, foram fundamentais para esse trabalho chegar a um bom termo. Os professores do PPGHIS com as leituras que indicam e as discussões que realizam são peça fundamental na construção desse texto, aqui não poderia deixar de destacar especialmente os professores Adriana Pereira Campos, Geraldo Antonio Soares e Michael Alain Soubbotnik, pela leveza com que mostram a trilha da construção conhecimento. Os servidores do PPGHIS, especialmente Ivana Ferreira Lorenzoni, são um apoio essencial a todos os alunos do Programa. A todos os amigos da Transparência Capixaba, especialmente a Leonardo da Costa Barreto, Délio José Prates do Amaral, Edmar Moreira Camata, Rodrigo Marcovich Rossoni, Fernanda Queiróz e Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá, pelas contribuições para o presente trabalho e por tudo o que me ensinaram sobre o fenômeno da corrupção e temas correlatos ao longo desses anos. A todos os colegas da rede de ONGs que conheci, pessoalmente ou por e-mail, pelo apoio na luta contra a corrupção aqui no Espírito Santo. Ao Padre de Ribeirão Bonito, Pároco João Francisco Trovilho Morales, pela entrevista concedida. A todos os membros da Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), especialmente a José Chizzotti, Leo Roberto Galdino Torresan, Valdete Lopes Ferreira, Pedro Sérgio Ronco, Domingos Franco Locatelli, Edson de Jesus Fraga, Fernanda Lana Verillo, Benedito Aparecido Donizeti dos Santos, Lourival Verillo, Paulo Basque Celestino e Lizete Verillo, pelas entrevistas concedidas. Lizete, merece um agradecimento especial pelo apoio para a organização da agenda de entrevistas em São Paulo e pelos incontáveis e-mails que teve que responder com pedidos de informações complementares. Ao povo cidadão de Ribeirão Bonito (SP), por mostrar aos brasileiros de que mobilizados é possível combater a corrupção com resultados positivos e melhorar os resultados das políticas públicas.

“O momento exige que os homens de bem tenham a audácia dos canalhas.”

Benjamin Disraeli

RESUMO

Estudo sobre a ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), no período de 1999 a 2010, apontando as condições de sua trajetória e processo de afirmação nacional, inclusive a formação de uma rede de ONGs de combate à corrupção e as repercussões que esse trabalho teve no Brasil, por meio de propostas práticas de ação e de discussões de cunho institucional, visando o fortalecimento das instituições de controle e o aprimoramento legislativo. Destaca-se a inovação e o aprendizado do processo de combate à corrupção em Ribeirão Bonito, vivenciado pela AMARRIBO, e a disposição que apresentou para divulgar seus conhecimentos pelo país, seja por meio de palestras, seja com o livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. A metodologia está assentada numa discussão teórico-conceitual da corrupção e dos elementos deste fenômeno ao longo da história do país. Buscou-se, ainda, uma análise sobre as organizações não governamentais, seu papel, ações e dilemas. Os resultados permitiram perceber, para além do caminho que já foi percorrido no combate à corrupção no Brasil, especialmente nos últimos 30 anos, bem como as demandas que existem em relação à maior participação dos cidadãos na ação política e de um trabalho mais efetivo pelos órgãos e poderes responsáveis pelo controle e a punição. A necessidade de estudos mais aprofundados sobre a conceituação do fenômeno da corrupção, nas suas diversas possibilidades, seja no âmbito público, seja no privado, e, principalmente, na relação dos dois, está colocada de forma patente, bem como o aprimoramento do sistema de integridade nacional que está sendo construindo no Brasil.

Palavras-chave: Corrupção. ONG. Controle. Cidadania (Brasil).

ABSTRACT

A study about the NGO Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), in the period from 1999 to 2010, that highlights the conditions of its trajectory and its national self-affirmation process, including the establishment of a network of anti-corruption NGOs, as well as the impact of this work in Brazil, by means of practical proposals for action and of institutional debates, which meant to strengthen audit institutions and to improve legislation. Additionally, AMARRIBO's innovation and learning about the anti-corruption process in Ribeirão Bonito should be stressed, as well as the willingness to disseminate its knowledge throughout the country, by means of lectures and by publishing the book *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. The methodology rests on a theoretical-conceptual analysis of corruption and of the elements composing this phenomenon throughout the history of the country. An analysis about the role, actions and dilemmas of non-governmental organizations was also sought. The results allow us to see not only the path that has already been trodden in the fight against corruption in Brazil, especially in the last 30 years, but also the existing demands concerning a stronger participation of citizens in political action as well as in relation to a more effective output from the agencies and authorities responsible for control and punishment. There is an easily recognizable need of in-depth studies about the conceptualization of the corruption phenomenon, in its most diverse possibilities, in the public or private spheres and within the relationship between these two as well as about the improvement of the national integrity system being constructed in Brazil.

Keywords: Corruption. NGOs. Audit. Citizenship (Brazil).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Capa da 5ª ed. do livro	167
Figura 2 - Inauguração do Monumento de Combate à Corrupção em Ribeirão Bonito, 2004	183
Figura 3 - Manifestação anticorrupção durante a caravana em Analândia (SP), 2010	185
Figura 4 - Plenária I Encontro Nacional de Cidadania e Controle Social da Administração Pública Municipal	187
Figura 5 - Capa do livro lançado em 2004	189
Figura 6 - Capa do livro lançado em 2007	190
Figura 7 - Plenária do II Encontro Nacional de Cidadania e Controle Social da Administração Pública Municipal	193
Figura 8 - Jorge Sanchez (AMARRIBO) e Henrique Ziller (IFC) na 13ª IACC em 2008	197
Figura 9 - Josmar Verillo e Jorge Sanchez na 14ª IACC em 2010	197
Figura 10 - Logomarca da ABRACCI	198

LISTA DE SIGLAS

A1M - Adote um Município
ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ABI - Associação Brasileira de Imprensa
ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABRACCI - Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade
ACIBEN - Associação dos Cidadãos para o Bem Nevense
ACP - Ação Civil Pública
AGU - Advocacia Geral da União
AMABOM - Amigos Associados de Bom Despacho
AMAILHA - Amigos Associados de Ilhabela
AMARRIBO - Amigos Associados de Ribeirão Bonito
AMOR - Amigos Associados de Realeza
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARENA - Aliança Nacional Renovadora
ASAJAN - Associação dos Amigos de Januária
AUDICAIXA - Associação Nacional dos Auditores Internos da CEF
AUDITAR - União Nacional dos Auditores Federais de Controle Externo
BC - Banco Central do Brasil
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
CEI - Comissão de Especial de Investigações
CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CEMPRE - Cadastro Central de Empresas
CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CGI - Comissão Geral de Investigações
CGU - Controladoria Geral da União
CJP - Comissão de Justiça e Paz
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB - Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNUMAD ou ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONCLAT - Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras
CP - Comissão Processante
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional
FASFIL - Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FOCCO-PB - Fórum Paraibano de Combate à Corrupção
FSM - Fórum Social Mundial
FUNRURAL - Fundo de Assistência Rural
GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IACC- Conferência Internacional de Combate à Corrupção
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC - Inquérito Civil
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFC - Instituto de Fiscalização e Controle
IPC - Índice de Percepção da Corrupção
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM - Inquéritos Policial-Militares
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MCCE - Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESICIC - Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção
MP - Ministério Público
MPES - Ministério Público do Estado do Espírito Santo
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODP - Observatório das Despesas Públicas
OEA - Organização dos Estados Americanos
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas
OSC - Organizações da Sociedade Civil
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB - Produto Interno Bruto
PIB-M - Produto Interno Bruto dos Municípios
PLIP - Projeto de Lei de Iniciativa Popular
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP - Partido Popular
PR - Partido da República
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PUC-SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SINDILEGIS - Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e Tribunal de Contas da União
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
SUS - Sistema Único de Saúde
TI - Transparência Internacional
TCC-Brasil - Transparência, Consciência e Cidadania
TCE-SP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCs- Tribunais de Contas
TCU - Tribunal de Contas da União
UA - União Africana
UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UDN - União Democrática Nacional
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UNACON - União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle
UNE - União Nacional dos Estudantes

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC - Escritório de Drogas e Crimes da Organização das Nações Unidas

USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DISCUTINDO TEORICAMENTE OS CONCEITOS	41
2 RAÍZES HISTÓRICAS E CORRUPÇÃO NA REPÚBLICA BRASILEIRA	79
2.1 O BRASIL COLÔNIA: O PATRIMONIALISMO COMO PRÁTICA CORRIQUEIRA	82
2.2 O BRASIL IMPÉRIO: CONSTRUINDO UM SISTEMA POLÍTICO PRÓPRIO	88
2.3 O BRASIL REPÚBLICA	93
2.3.1 A Primeira República (1889-1930): novas expectativas	93
2.3.2 A Segunda República (1930-1964): os dilemas se apresentam Publicamente	99
2.3.3 A Ditadura Militar-Civil (1964-1985): discurso e fuga da realidade	103
2.3.4 A redemocratização (1985-2010): conquistas, dificuldades, corrupção, luta política e social	109
3 ONGS: DISCUTINDO O CONCEITO, UM POUCO DE SUA HISTÓRIA E PAPEL NA SOCIEDADE	122
3.1 QUESTIONAMENTOS SOBRE AS ONGS: PAPEL E ATUAÇÃO	122
3.2 ONGS: SOBRE O QUE ESTAMOS FALANDO? DEFINIÇÕES E HISTÓRIA	126
3.3 ALGUNS NÚMEROS SOBRE AS ONGS NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO NO SÉCULO XXI	140
3.4 UM PANORAMA DAS ONGS DA REDE AMARRIBO	147
4 O CASO DA AMARRIBO (1999-2010): A CIDADANIA MOBILIZADA NO COMBATE À CORRUPÇÃO	150
4.1 RIBEIRÃO BONITO, A CIDADE	150
4.2 E TUDO COMEÇOU NO MORRO BOM JESUS	154
4.3 MUDANÇA DE ROTA: COMEÇA O COMBATE À CORRUPÇÃO	157

4.4 A AMARRIBO CONSTRÓI NOVA FERRAMENTA DE COMBATE À	
CORRUPÇÃO E SEDIMENTA ATUAÇÃO NACIONAL	176
4.5 A FORMAÇÃO DA REDE E OUTRAS SEÇÕES DA AMARRIBO	182
 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 204
 6 REFERÊNCIAS	 211
ANEXOS	222
ANEXO 1 - Convenção Interamericana Contra a Corrupção	223
ANEXO 2 - Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção	224
ANEXO 3 - Perfil totalizado das Fundações e Entidades de Interesse Social do Espírito Santo	258
ANEXO 4 - Estatuto da AMARRIBO	259
ANEXO 5 - Coluna de Elio Gaspari sobre a ação da AMARRIBO	267

INTRODUÇÃO

Vivemos no Brasil e no mundo, um momento de intensa discussão sobre o problema da corrupção, da improbidade administrativa e de muitas outras manifestações por falta de ética¹ no âmbito da política e da administração pública.

Certos de que uma confluência de fatores ajudou, digamos assim, a popularizar a temática, especialmente a partir da década de 1990, podemos destacar aqui, entre outros, o processo de democratização vivenciado em grandes áreas da América Latina, África e Ásia. Os escândalos de corrupção ocorridos nestes, colocaram em questão os benefícios da democracia e o domínio de elites locais, bem como grandes casos de corrupção nos países desenvolvidos, o que levanta a discussão a respeito da existência da corrupção apenas em países ditatoriais ou com sistemas político-administrativos fracos (SPECK, 2002).

Não faz muito, o Poder Legislativo Federal, respondendo às provas apresentadas e ao anseio de amplos setores da população, promoveu o *impeachment*² de um presidente acusado de corrupção, no qual políticos de inúmeros Estados – inclusive do Espírito Santo – perderam mandatos. A população se mobiliza através de Organizações Não governamentais (ONGs), como é o caso: da Transparência Capixaba, fundada em 2001; da Transparência Brasil, fundada em 2000; do Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), fundado em 2003; da Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), fundada em 1999; ou de fóruns como o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), fundado em 2002, e a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI), fundada em 2009, duas organizações que congregam inúmeras entidades da sociedade civil organizada brasileira, e várias outras Brasil afora, ou através da mobilização organizada para

¹ Ética é aqui entendida conforme a definição de Hegel como sendo “[...] a realização do bem em realidades históricas ou institucionais, que são a família, a sociedade civil e o Estado” (HEGEL, 1997, p. 141). Por certo existe uma extensa e histórica discussão sobre o tema, que não é o objetivo do trabalho. Aqui nos basta essa concepção de que a ética exige o bem dentro de realidades históricas definidas.

² Segundo Sérgio Resende de Barros, Doutor e Livre Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, genericamente, o *impeachment* é um processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por um órgão legislativo, contra um agente do Estado, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para qualquer outro cargo ou função por um certo tempo.

Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/noco-es-sobre-i-impeachment--i-.cont>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

fins específicos de combate à corrupção, como as recentes manifestações organizadas a partir das redes sociais na Internet.

No ano de 2013, especialmente nos meses de junho e julho, o País assistiu entre atônito e esperançoso a realização de marchas de protestos com milhares de participantes que, dentre outras coisas, protestavam contra a corrupção no Brasil.

O Ministério Público (MP), após a promulgação da Constituição de 1988, denominada pelo Deputado Federal Ulisses Guimarães de Constituição Cidadã, tem, entre outras, a função constitucional de combater a corrupção, conforme estabelecido no artigo 127, onde ao MP cabe “[...] a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2002, p. 82).

Mais recentemente, o Congresso Nacional aprovou, com pequenas mudanças, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP), também conhecido como Ficha Limpa, apresentado pelo MCCE e com o apoio de assinaturas de milhões de cidadãos brasileiros. Na sequência, foi aprovada pelo Congresso Nacional e já entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011, que introduz na gestão pública brasileira o princípio da transparência ativa. Um pouco mais antigas temos ainda a Lei da Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992; a Lei de iniciativa popular e que transformou a compra de votos em crime - Lei 9.840/1999; e a Lei dos Portais de Transparência - Lei Complementar 131/2009.

A construção de práticas democráticas e transparentes de governo ganha força e forma legal. Com o intuito de não nos alongarmos, podemos citar a discussão democrática do orçamento público e os conselhos municipais por áreas, e, mais recentemente, a aprovação pelo Congresso Nacional da criação dos portais de transparência, que obrigam todos os entes da Federação a apresentarem publicamente suas contas e diversas outras informações acerca do seu funcionamento, bem como o preenchimento de cargos e estrutura administrativa, entre outras. Vale destacar que neste ano de 2014 entra em vigor a obrigatoriedade dos portais de transparência também para os municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes.

A Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em fins de 2003, na cidade de Mérida (México), a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, na qual o Brasil é um dos países signatários. Em 2002, o Brasil adotou a Convenção Interamericana contra a corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1996. A União Africana (UA) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também têm suas convenções. Organismos multilaterais, como o Banco Mundial, já colocam em suas condicionantes para empréstimos a necessidade de mecanismos de controle e transparência.

Inúmeros organismos e instituições internacionais têm destacado o quão grave é o problema da corrupção e a necessidade política, econômica e social que temos em combatê-la. Fundada em 1993, a Transparência Internacional (TI), por exemplo, divulga todos os anos o seu Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e bianualmente o Barômetro da Corrupção.

Os números que se apresentam para o problema, mesmo sendo estimativas, nos colocam a par da gravidade da situação e, mais, a sua persistência com vastas consequências sociais, políticas e econômicas. Segundo o Escritório de Drogas e Crimes da Organização das Nações Unidas (UNODC), o custo anual da corrupção é de cerca de US\$ 1.000.000.000 (um trilhão de dólares). A corrupção tem impactos os mais diversos, por exemplo, na perda de eficiência e eficácia econômica e na redução dos investimentos sociais.

A então chamada globalização e o desenvolvimento tecnológico que lhe instiga, lhe acompanha e lhe reforça, em conjunção com o fim do mundo polarizado da Guerra Fria, contribuiu em muito para que a problemática da corrupção assumisse um lugar de destaque nas preocupações internacionais e passasse, então, como destacamos anteriormente, a figurar como problema relevante em vários fóruns.

Urge, no entanto, compreender o problema na sua mais ampla dimensão. Uma dimensão multifacetada e dinâmica nos seus aspectos sociais, políticos, psicológicos, econômicos, culturais, financeiros, históricos. Dessa maneira, a corrupção tem se tornado objeto de estudo de diversas áreas das Ciências Humanas e Sociais. Até recentemente restrita ao campo das Ciências Jurídicas, hoje

já temos análises no âmbito das Ciências Econômicas, da Psicologia, das Ciências Sociais e da História, entre outras.

Este estudo pretende contribuir através de uma análise histórica do fenômeno da corrupção no País, vinculando-a ao desenvolvimento da cidadania em terras brasileiras, como também analisando o papel da sociedade civil em nosso atual momento histórico, para o seu efetivo combate, desde a mobilização dos cidadãos até a formulação de estratégias institucionais preventivas. A compreensão de um processo histórico é de fundamental importância para sua análise presente e perspectivas de ação para o futuro.

Está subjacente a compreensão, que será explorada no Capítulo 1, da importância que a participação dos cidadãos tem para a manutenção de um sistema político operativo. Mediante isso e considerando o próprio conhecimento pessoal do pesquisador como participante do movimento de combate à corrupção, foi escolhida uma organização não governamental que se destaca no conjunto das ONGs brasileiras que realizam esse tipo de atividade.

Sendo o nosso estudo de caso uma organização não governamental paulista, é justo apresentarmos brevemente esta entidade, a Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), destacando a sua relevância nacional para os diversos movimentos de combate à corrupção existente no Brasil, bem como definirmos, mesmo que brevemente, os conceitos básicos que utilizaremos no texto para que se possa, com um mínimo de precisão, acompanhar o raciocínio apresentado de cidadania e corrupção.

A AMARRIBO foi fundada em 1999, com o intuito de ajudar no desenvolvimento da pequena cidade de Ribeirão Bonito, no Estado de São Paulo. Entre seus membros fundadores, podemos destacar Antoninho Marmo Trevisan, os irmãos Antonio e José Chizzotti, João Alberto Ianhez e Josmar Verillo. O objetivo da associação era, fundamentalmente, contribuir para que a cidade – com sérios problemas de desenvolvimento social e econômico – conseguisse sair de uma situação de estagnação e passasse a apresentar melhores indicadores de qualidade de vida. Essas pessoas, no entanto, se depararam com um quadro de corrupção na

administração pública de Ribeirão Bonito que dificultava, ou até mesmo impedia que quaisquer iniciativas que fossem na direção pretendida, se efetivassem. Partiram então para o enfrentamento do problema com uma série de iniciativas políticas inovadoras de mobilização dos cidadãos. Como resultado de tais ações, conseguiram o afastamento de dois prefeitos e de diversos vereadores da cidade. Até o presente momento, no entanto, a iniciativa dessas pessoas, e aqui estamos falando do ano de 2002, estavam restritas ao âmbito local. O caso ganhou manchetes de jornais e revistas nacionais, entre os quais podemos citar duas colunas do jornalista Elio Gaspari, publicada em inúmeros jornais do País. Assim, essa organização vai obter reconhecimento nacional e inspirar cidadãos de inúmeros municípios do Brasil a participarem da luta contra a corrupção nas suas localidades.

Para terem condições de responder as demandas vindas de cidadãos de todo o País e lhes dar orientações em como proceder no combate à corrupção, os autores Antoninho Marmo Trevisan, Antonio Chizzotti, José Chizzotti, João Alberto Ianhez e Josmar Verillo, lançaram em 2003 o livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. Nele, os autores traçam um panorama bastante completo, e ao mesmo tempo didático de como a AMARRIBO desenvolveu o seu trabalho contra a corrupção na cidade de Ribeirão Bonito (SP). Apresentam as principais formas de como a corrupção se manifesta, como se operacionaliza, quais maneiras têm para se conseguir provar a sua existência nos poderes públicos e como agir nos âmbitos político e jurídico para se enfrentar a situação. A obra provou ser um sucesso editorial, tanto que a primeira edição de 12.000 exemplares logo esgotou-se e forçou uma segunda de 80.000, uma terceira de 30.000, uma quarta de 20.000 e uma quinta edição de 12.300, bem como uma edição em espanhol com 2.500 exemplares, além do fato de ter sido gratuitamente disponibilizada para *download* no site da própria organização: <<http://www.amarribo.org.br>>. A partir de então, começou a formar-se uma Rede AMARRIBO de Organizações Não Governamentais, dedicadas ao combate à corrupção, desde organizações que já existiam - como a Transparência Capixaba, fundada em 2001 - até inúmeras outras organizações “amigos associados” de tal ou qual cidade. Hoje, a Rede já é composta por 216 organizações, localizadas em 22 Estados e no Distrito Federal, que mobilizam milhares de cidadãos em todo o País em torno da luta contra a corrupção.

É no âmbito de um contexto de transformações pelas quais vem passando a sociedade brasileira ao longo dos últimos anos, muito sumariamente acima localizado, que se situa a ação da AMARRIBO e de sua rede de organizações não governamentais. Vale, portanto, apresentar algumas considerações sobre o nosso desenvolvimento histórico desde o período colonial para que tenhamos em mente quão difícil é o combate à corrupção e a importância em realizá-lo, dada a forma pela qual ele se concretizou, bem como isso nos propicia o entendimento inicial, por certo, da transmutação do próprio fenômeno da corrupção e da sua compreensão por parte da sociedade brasileira de modo geral, e do nosso sistema político de modo específico. Um detalhamento desse processo histórico será apresentado no Capítulo 2. Nosso objetivo, aqui, é apenas situarmos mais precisamente o objeto de pesquisa, justificando a sua importância.

Fundamental desde o início destacar aqui o risco do anacronismo quando, ao se estudar o tema da corrupção, pretenda-se construir uma análise que afirme ser a corrupção presente em nossa história desde o período colonial. Esse, de modo algum, é o entendimento presente na análise aqui realizada.

Muitas práticas que com a chegada e o desenvolvimento da República no País passam a ser denominadas de corruptas eram plenamente aceitas e não questionadas nos períodos colonial e imperial. Várias delas eram, inclusive, sancionadas pela legislação ou pelo costume. Foi na República, ao longo dela, que se construiu, num processo ainda em andamento, a distinção entre o público e o privado. Foi na República, pela sua gênese e concepção, que o governo deixou de ser o governante e vice-versa, por mais que essa discussão já estivesse presente até mesmo em Portugal desde o século XVII, como apresentaremos adiante.

É importante, ainda, para a discussão pretendida, apresentar uma compreensão da ideia de sociedade que está subjacente a toda a argumentação. É uma concepção que se ancora no postulado de que as regras que explicam a postura dos indivíduos em sociedade devem ser localizadas no próprio sistema social que lhes dá corpo. Compartilhando o que propõe Roberto DaMatta (1997, p. 15), pode-se afirmar que:

A ideia de sociedade que norteia esse livro, portanto, não é aquela de

sociedade como um conjunto de indivíduos, com tudo o mais sendo mero epifenômeno ou decorrência secundária de seus interesses, ações e motivações. Ao contrário, sociedade aqui é uma entidade entendida de modo globalizado, Uma realidade que forma um sistema. Um sistema que tem suas próprias leis e normas. Normas que, se obviamente precisam dos indivíduos para poder se concretizar, ditam a esses indivíduos como devem ser atualizadas e materializadas.

Para analisarmos os elementos que irão construir práticas que propiciam ou até mesmo se caracterizam posteriormente como corrupção, é importante destacar as questões que marcaram a sociedade brasileira ao longo de sua história. Aqui faremos tão somente um levantamento sumário dos tópicos que serão abordados de forma um pouco mais detalhada no Capítulo 2.

Um primeiro destaque a ser feito – e aqui já vale a observação de que mesmo a esse respeito o projeto, por óbvio, não objetiva esgotar o assunto – é sobre a importância daquilo que poderíamos chamar de uma dualidade de poderes. No período colonial tanto o poder público quanto o poder privado eram elementos decisivos na vida social. O poder privado era sustentado pela grande propriedade de terra e a força do patriarcado. Será, ao longo de grande período, sempre um elemento que pode competir – para em alguns casos se contrapor ou em outros até mesmo se apropriar – do poder público (WEHLING; WEHLING, 1999).

A estrutura de preenchimento e funcionamento da máquina burocrática era marcada pelo modelo patrimonialista, onde os cargos públicos eram encarados como de propriedade do soberano e não havia uma evidente separação entre o público e o privado. Até onde iria a propriedade do rei e onde começava a propriedade do reino? Essa era – em que pese eventuais discussões a partir de meados do século XVII – uma questão que nunca foi claramente resolvida até o fim do Império no Brasil (WEHLING; WEHLING, 1999).

A exclusão econômica, social e política era norma vigente. Mulheres, escravos, índios e pobres não participavam ou o faziam apenas periféricamente das estruturas de poder, nem mesmo de processos decisórios. Apesar ser de amplo conhecimento de que eleições realizam-se no Brasil desde o século XVI.

A justiça era lenta, tardava e, muitas vezes, falhava. Por outras não chegava a se fazer presente seja pela distância, seja por grandes dificuldades de transporte e de comunicação. Além disso, em certas ocasiões sofria a oposição dos senhores de terras (WEHLING; WEHLING, 1999).

Diante de tudo isso, mesmo que sucintamente apresentado, não há como se falar em poder público no sentido moderno do termo. Não estava presente – com um mínimo de consistência – a ideia de que as pessoas, como cidadãos, fossem portadoras de direitos e deveres. Eram sim considerados súditos que têm apenas obrigações e, eventualmente, são aquinhoados com algumas benesses.

Como afirma José Murilo de Carvalho (2001, p. 22), “[...] a consequência de tudo isso era que não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis”.

Mais uma vez é importante enfatizar que aqui, o que se busca são os elementos presentes àquela época em nossa cultura política e que depois, no período republicano, apesar das demandas pela distinção entre o público e o privado, vão continuar marcando – mesmo que com as nuances introduzidas pelas modificações que ocorrem no âmbito social, político e econômico – as relações entre os agentes políticos e o poder, entre os cidadãos e o poder, entre as empresas e o poder.

O processo de independência do país Brasil em pouco altera esse estado de coisas. Apesar de termos que, como Estado Nacional soberano, organizarmos um sistema político próprio, forçando algum avanço nesse campo, as restrições legais ou práticas para participação nos processos eleitorais continuaram a ser a norma vigente. Seja por renda, idade, etnia, sexo e, finalmente, a partir de 1881, por condição de alfabetização. Além disso, a violência, a fraude, o suborno, a chantagem e a extorsão continuaram presentes nos processos eleitorais brasileiros. Como destaca Jairo Nicolau (2012, p. 45), ao analisar as eleições no período imperial brasileiro:

[...] As eleições não geravam governo, mas serviam para dar sustentação parlamentar ao gabinete escolhido pelo Imperador. Nesse sistema, era fundamental o papel desempenhado pelos presidentes de província. Por serem indicados pelo Imperador e serem homens de confiança do presidente do Conselho, [...] eles utilizavam todos os recursos (distribuição de cargos, fraudes eleitorais, violência) para garantir a vitória do partido convocado para chefiar o gabinete.

O aspecto central do desenvolvimento político e administrativo poderia ser destacado com a palavra continuidade. Nada que gerasse alterações significativas era visto com “bons olhos” pela elite dominante do País.

Apresenta bem esse estado de coisas o discurso de Nabuco de Araújo, em 1853, na Câmara dos Deputados, conforme citado por Lúcia Maria Bastos Pereira das Neves e Humberto Fernandes Machado (1999, p. 288), quando ele afirmava que

[...] a missão do governo, e principalmente do governo, que representa o princípio conservador, não é guerrear e exterminar famílias, antipatizar com nomes, destruir influências que se fundam na grande propriedade, na riqueza e nas importâncias sociais; a missão de um governo conservador deve ser aproveitar essas influências no interesse público, identificá-las com a monarquia e com as instituições, dando-lhes prova de confiança para que possa dominá-las, dirigi-las e neutralizar as suas exagerações.

Uma mudança substantiva, do ponto de vista da cidadania, no período imperial, em especial no que diz respeito aos direitos civis, é o fim da escravidão no ano de 1888. Mudança de estatuto jurídico, no entanto, que pouco ou nada se refletiu nas relações políticas e sociais de modo determinante.

A passagem do sistema político brasileiro de Império para a República, apesar de gerar expectativas positivas por parte de alguns setores da sociedade logo revelou a sua face conservadora. Por certo, houve mudanças. Aqui podemos falar da liberdade religiosa adquirida, do fim do Conselho de Estado, do fim do mandato vitalício de senador e até mesmo de novas capacidades legislativas e tributárias dos Estados. No mais, perdurou a exclusão política e os privilégios. Sinal disso, apenas para exemplificar, foi a continuidade da baixa participação dos cidadãos nos processos eleitorais (CARVALHO, 1987; 2011).

A sociedade, no entanto, se movimentava em busca de novos espaços, de novos direitos, de novas conquistas. Muitos foram os movimentos políticos dessa época,

desde movimentos estritamente políticos partidários, como a organização do Partido Operário e do Partido Comunista; de movimentos trabalhistas, como a organização de sindicatos; e a realização de inúmeras greves, como a luta pelo sufrágio feminino e, ainda, de movimentos militares de contestação, tais como a Revolta da Chibata³ (1910) e do Tenentismo⁴ (1922 e 1924-1927).

Como afirma Carvalho (2001, p. 87), “[...] o ano de 1930 foi um divisor de águas na história do País. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido”. Já Adriana Lopez e Carlos Guilherme Mota (2012, p. 639), ao destacarem as transformações que ocorrem a partir daquele ano, afirmam que a Revolução de 1930 “[...] inaugurou um longo e turbulento período histórico de reformas, levantes, repressões, contrarreformas e tentativas de superação da condição de país 'atrasado', 'subdesenvolvido', 'periférico' e 'dependente’”. Aqui, o que se busca destacar são as mudanças que o País irá vivenciar a partir do início da década de 1930. Mudanças políticas e sociais, em certo sentido rápidas, com uma aceleração quantitativa e qualitativa também de nosso processo econômico.

Por certo esse não será um processo tranquilo. Será disputado, conflituoso e muitas vezes, violento. O País se industrializa e se urbaniza, novos grupos sociais irão apresentar na arena política os seus interesses e demandas. Tanto o ambiente interno, quanto o internacional apresentam desafios. Teremos a crise de 1929 com suas consequências mundiais, a Segunda Guerra Mundial⁵ (1939 – 1945) e a

³ Revolta de marinheiros acontecida em novembro de 1910 onde os revoltosos lutavam pelo fim dos castigos físicos, melhores salários e condições de trabalho. Assumem o controle de dois encouraçados e de navios menores na Baía da Guanabara e ameaçam bombardear a capital do país. Com a votação de anistia para os revoltosos e a promessa de atendimento de suas demandas os marinheiros cedem, vem a repressão e mais de mil deles são presos, muitos enviados para a Amazônia, outros são mortos ou se suicidam. Ao final os castigos físicos foram abolidos na Marinha do Brasil.

⁴ Movimento de militares, principalmente, do Exército, de caráter nacionalista e de reivindicação social. Em 1922 ocorre a primeira revolta no Forte de Copacabana (RJ), rapidamente sufocada. Já em 1924 revoltam-se unidades do Rio Grande do Sul e, principalmente, São Paulo, onde assumem o controle da cidade durante alguns dias, encontram-se os dois grupos no norte do Paraná, formando a chamada Coluna Prestes que irá percorrer cerca de 25 mil quilômetros entre 1924 e o início de 1927 quando o que resta da Coluna se interna na Bolívia. Seu principal objetivo político era depor o governo das oligarquias.

⁵ Disputa entre o chamado Eixo, sendo seus principais membros a Alemanha, a Itália e o Japão, e os Aliados, com Inglaterra, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os Estados Unidos da América (EUA). Entre suas diversas causas podemos apontar o militarismo e expansionismo de regimes totalitários, interesses econômicos diversos e situações decorrentes

Guerra Fria⁶ (1946-1991).

Por outro lado, o período pós-Segunda Guerra será marcado por forte aceleração do crescimento econômico mundial e de políticas econômicas intervencionistas. Avanços nos direitos sociais e, após 1945, nos direitos políticos, no entanto, não escondem a disputa que se trava na sociedade brasileira. De um lado “nacionalistas” e de outro “entreguistas”; de um lado a esquerda e de outro a direita, seja qual divisão se escolha adotar, entre as tantas disponíveis, o certo é que será um período de mudanças e tensão, onde a reivindicação de direitos esgarçará o jogo político no limite, apresentando novas e crescentes demandas ao aparelho de Estado que, como consequência, irá se tornar mais presente na vida da sociedade e, ao mesmo tempo, sujeito a novas formas de escrutínio, cobranças e acompanhamento. A política, nesse sentido, se intensifica e a discussão sobre a corrupção irá ganhar novos contornos e significados (CARVALHO, 2001).

O Golpe de 1964⁷ tem impactos significativos na sociedade brasileira. Seja do ponto de vista do seu crescimento e da infraestrutura econômica, seja no seu processo de urbanização que se acelera com inúmeros problemas, tais como: saneamento urbano e violência, seja como um momento de repressão e autoritarismo, com prisões, tortura, cassações políticas e, muito significativo no que tange ao combate à corrupção, em que pese o discurso feito pelos novos “donos do poder”, de um crescente distanciamento dos cidadãos dos poderes públicos. Algo que, com certeza, além de outros elementos que serão adiante destacados, impactou de forma negativa a construção de instituições e políticas de controle público.

A redemocratização do Brasil, a partir de 1985 e, de modo destacado com a Constituição de 1988, colocará o País num estado de expectativa quanto a possível

dos tratados pós-Primeira Guerra Mundial, especialmente o Tratado de Versalhes.

⁶ Disputa pela hegemonia militar, econômica, política, social e cultural, entre outras, entre os Estados Unidos da América (EUA), liderando bloco de países capitalistas, e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), liderando bloco de países socialistas. A maioria dos estudiosos marca o seu início após o fim da Segunda Guerra Mundial e o seu fim ou com a queda do Muro de Berlim, em 1989, ou com o fim da própria URSS em 1991. É marcada, entre outras coisas, pelas corridas armamentista, especialmente nuclear, e espacial.

⁷ Deposição pela força e contra as disposições constitucionais do presidente João Belchior Marques Goulart em movimento que começou no dia 31 de março de 1964 e forçou o então presidente ao exílio no Uruguai, que implantou um governo ditatorial no Brasil que vai se manter no poder até 15 de março de 1985.

solução de nossos principais problemas sociais, econômicos e políticos. Esse período de mais de um quarto de século, no entanto, nos deixou claro que a democracia brasileira, com todas as dificuldades que se apresentam e com todas as conquistas realizadas, exige a participação dos cidadãos para o seu aprofundamento. Seja para que o desenvolvimento socioeconômico continue a promover a redução das desigualdades, seja para que o ambiente político, balizado por novos valores e intensas formas de participação e controle, se constitua como um espaço para a disputa pública de públicos interesses (CARVALHO, 2001).

Hoje temos cidadãos mobilizados por causas concretas, tanto em aspectos sociais e políticos de modo geral, quanto especificamente, no que diz respeito à abordagem aqui realizada, no combate à corrupção onde o discurso político-ideológico, muitas vezes vazio, cada vez mais serve de fraca referência para a ação. Temos hoje um movimento social forte e crescente anticorrupção, seja em nível internacional, nacional, estadual e, até mesmo, municipal.

A corrupção, no entanto, como destaca Carvalho (2008, p. 237) é

[...] como tudo mais, é fenômeno histórico. Como tal, ela é antiga e mutante [...]. Mas, se a palavra é a mesma, é preciso perguntar se a coisa continua inalterada. A corrupção de hoje é a mesma que a de 100 anos atrás? Há mais corrupção hoje do que antes? Aumentou a corrupção ou aumentou a percepção dela e a postura diante dela?

É nesse ambiente histórico e político que esse projeto pretende analisar a corrupção e o papel da cidadania ativa e mobilizada, representada pela AMARRIBO.

Para realizar essa análise, no entanto, é necessário definir um conjunto de premissas teóricas e metodológicas que irão balizar o entendimento do fenômeno da corrupção e o papel dos cidadãos no seu combate.

Este não é um trabalho de história da corrupção no Brasil. Aqui não se pretende, até pela impossibilidade do tempo disponível para pesquisa, produzir uma dissertação sobre o desenrolar da corrupção na história do Brasil. Por certo, os aspectos centrais do processo de desenvolvimento dos elementos que constroem o que hoje denominamos corrupção, com toda a sua variedade, amplitude e, até mesmo, ainda,

certa imprecisão, servem de escopo de orientação para a análise que aqui se pretende realizar. Os elementos históricos estão assim presentes para sustentar a existência do fenômeno, para mostrar a sua dimensão e importância e para apresentar as condições que contextualizam a luta contra a corrupção no Brasil por parte da sociedade civil organizada, especialmente a de uma organização não governamental: a AMARRIBO.

Este também não é um trabalho que pretende apresentar nenhuma nova conceituação sobre a corrupção como fenômeno político, social, cultural e econômico. Aqui se objetiva, utilizando-se do aparato teórico existente, compreender as visões predominantes que têm os cidadãos engajados na luta contra a corrupção e como isso baliza as proposições apresentadas, bem como a sua ação política cotidiana, especialmente destacando os elementos que propiciaram à AMARRIBO o seu papel catalisador na mobilização anticorrupção em nosso País.

Para tanto, é de fundamental importância determinar o que permitiu à AMARRIBO desenvolver um papel de liderança no movimento nacional de combate à corrupção; compreender quais foram os elementos que permitiram que se formasse, a partir da experiência da AMARRIBO, uma rede nacional de organizações locais de combate à corrupção; analisar o papel que a comunicação teve para a AMARRIBO, bem como para a construção, manutenção e ampliação da rede nacional de organizações não governamentais de combate à corrupção e discutir criticamente quais são os elementos constitutivos da visão do fenômeno da corrupção e as formas para o seu combate que defende a AMARRIBO.

Portanto, o problema que se pretende aqui analisar é: Qual o papel da sociedade civil organizada no combate à corrupção e como ela concretamente consegue promover essa ação?

A hipótese com que a pesquisa trabalhou foi que a AMARRIBO conseguiu se tornar uma referência no movimento das organizações de combate à corrupção pela consistência e praticidade de suas propostas, gerando um acervo de iniciativas que podiam ser replicadas, mesmo com as necessárias adaptações e levando-se em consideração o grau de mobilização e possibilidades, em inúmeras cidades do País,

bem como pela capacidade de transmissão dessas informações, em um ambiente político de ampla crítica, e certo desencanto com o sistema político, mediante os diversos casos de corrupção que abalam a sociedade brasileira nos seus mais diversos níveis.

Fundamental para localizar devidamente o objeto de estudo que se pretende, que se apresente, mesmo que sinteticamente, a visão que muitos pensadores, desde a Antiguidade Clássica, tinham sobre o tema, até nos aproximarmos dos pensadores modernos e das grandes tradições políticas que, ainda hoje, orientam – mesmo que parcialmente – nossas formas de pensar e de nos localizarmos no mundo. Aqui, apenas para esclarecer a profundidade que queremos dar ao tema, sem de modo algum pretender esgotar as possibilidades bibliográficas a serem analisadas, podemos citar os nomes de Platão (2000), principalmente em sua obra *A República*; Aristóteles (2006), em sua obra *A Política*; Nicolau Maquiavel (2004; 2007) com o seu *O príncipe* e o *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*; Baruch Espinosa (2007) com o seu *Tratado teológico político*; Thomas Hobbes (2008) e o seu *Leviatã*; Jean-Jacques Rousseau (1978b; 1978a) com o *Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens* e *Do Contrato Social*; David Hume (2000) e o seu *Tratado da natureza humana*; Alexis de Tocqueville (2010) e o clássico *A democracia na América*; Max Weber (2003; 2004) e os seus *A política como vocação* e *A ética protestante e o Espírito do capitalismo*, se não por uma discussão mais direta sobre o tema, mas principalmente pela sua repercussão em grandes pensadores brasileiros, questão que retomaremos mais adiante.

No âmbito dos pensadores nacionais não podemos, mesmo que com o risco de algum esquecimento, deixar de citar os clássicos Sérgio Buarque de Holanda (2005), principalmente, com a sua obra *Raízes do Brasil*; Raymundo Faoro (1998) com *Os donos do poder*; o uruguaio radicado no Brasil por anos até o seu falecimento René Armand Dreifuss (2006) e o seu *1964: a conquista do Estado*; Victor Nunes Leal (1997) com *Coronelismo, enxada e voto*; Jaime Pinsky (2003; 2004) e os seus *História da Cidadania* e *Práticas de Cidadania*; e, por último, mas não menos importante, José Murilo de Carvalho (2001), com várias de suas obras, especialmente *Cidadania no Brasil: o longo caminho*.

No conceito de cidadania aproveitamo-nos de Carvalho (2001, p. 9) que, apesar de texto um pouco longo, merece ser citado na sua quase totalidade, quando afirma que:

[...] tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais [...]. Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual.

Carvalho (2001, p. 9) prossegue definindo os três âmbitos de direitos da cidadania, afirmando que:

[...] é possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno.

Definindo, por fim, o último dos três campos dos direitos de cidadania, Carvalho (2001, p. 10) aponta que:

[...] se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

Foi Thomas Humprey Marshall que, no seu livro *Cidadania, classe social e status*, publicado em 1950 e traduzido para o português em 1967 desenvolveu a distinção entre os vários campos da cidadania nos quais se baseia Carvalho (2001).

Podemos, apesar de concordar com os aspectos substantivos do conceito utilizado, vislumbrar alguns acréscimos, digamos assim, que não lhe alteram a forma e nem os objetivos.

Estamos aqui fazendo referência à maior amplitude de participação dos cidadãos no governo de sua sociedade que compõem os direitos políticos. Falamos em especial, na atual conjuntura brasileira e mundial, da forte importância das ONGs e outras entidades associativas, nas definições de políticas públicas que alteram em muitos casos as relações políticas nas sociedades e que servem como elemento ampliador, inclusive, dos direitos sociais, sendo, portanto, um elemento ampliador e questionador da democracia, em uma palavra: complexificador.

Para conceituarmos corrupção, no entanto, nos encontramos diante de um desafio um pouco maior. Como destaca Fernando Filgueiras (2008a, p. 353): “[...] não há na tradição do pensamento político ocidental, consenso a respeito do que vem a ser corrupção”. Diante disso e com o intuito de nos aproximarmos o máximo possível do que se pretende analisar no presente projeto, vale destacar algumas definições que nos ajudam a delimitar o mais que se possa esse fenômeno.

No *Dicionário de Filosofia* de Nicola Abbagnano (2000, p. 214), encontramos o seguinte verbete para corrupção, onde o mesmo, citando Aristóteles, afirma que a corrupção:

[...] constitui, juntamente com seu oposto, a geração, a atualidade de uma das quatro espécies de movimento, mais especialmente do movimento substancial, em virtude do qual a substância se gera ou se destrói. A corrupção, [...] é uma mudança que vai de algo ao não-ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta.

Essa visão natural, biológica da corrupção, vai ser, na sequência, transportada pelos filósofos do mundo natural para o mundo político, na medida em que eles passam a entender as cidades, os corpos políticos, também como entes naturais. Assim as

idades, os regimes políticos que as governam, como os corpos naturais, dentro dessa visão, passariam por um processo de nascimento, crescimento, desenvolvimento, degeneração, decadência e morte.

Já Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2000, p. 291-293) definem corrupção como:

[...] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. Podemos distinguir três tipos de corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. A corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade; tem de levar em conta as diferenças que existem entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público. Por exemplo: o diretor de uma empresa privada que chamasse o seu filho para um posto de responsabilidade não cometeria um ato de nepotismo, mesmo que o filho não possuísse os requisitos necessários; mas cometê-lo-ia o diretor de uma empresa pública. Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. [...]. A corrupção é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões. A primeira consideração diz respeito ao âmbito da institucionalização de certas práticas: quanto maior for o âmbito de institucionalização, tanto maior serão as possibilidades de comportamento corrupto. Por isso, a ampliação do setor público em relação ao setor privado provoca o aumento das possibilidades de corrupção. Mas não é só a amplitude do setor público que influi nessas possibilidades; também, o ritmo como ele se expande. Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis que em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante. A corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço. A corrupção pode também ser tida como tentativa para a obtenção de um acesso privilegiado. O segundo nível da corrupção é o da aplicação das normas por parte da administração pública e de suas instituições. O objetivo, neste caso, é o de obter uma isenção ou uma aplicação de qualquer modo favorável. De um modo geral, portanto, a corrupção é fator de desagregação do sistema.

Importante destacar da citação acima que a compreensão do fenômeno exige um entendimento histórico, político, cultural, econômico e social. Não basta, na verdade não é possível, uma definição *a priori* de um conjunto de situações que possam a todo tempo, a qualquer tempo, serem assim definidas. Os fatos e atos de corrupção

são, portanto, processo, e necessitam constantemente de uma atualização do seu entendimento contemporâneo a análise temporal que se pretende produzir.

São várias as formas de se categorizar os fatos e atos de corrupção. Ainda estamos no processo da construção, por assim dizer, de uma taxonomia da corrupção, uma das categorias em que ela é sempre definida, especialmente nos textos legais, é a improbidade administrativa.

Improbidade administrativa é aqui entendida como todo ato que contraria os princípios constitucionais da administração pública, podendo causar prejuízos ao erário ou enriquecimento ilícito. Importante citar que estamos apenas buscando uma brevíssima definição de improbidade vista ser essa, para os fins desse trabalho, apenas uma categoria específica da corrupção.

Feitas tais colocações, alguém poderia se perguntar: Qual o sentido de se fazer a junção do desenrolar da cidadania no Brasil com o combate à corrupção?

Esclarecemos que, compreendendo como fazemos a cidadania, só com o desenvolvimento dos seus direitos é que se criam as condições para que práticas corruptas, primeiro, sejam entendidas como tal; segundo, não sejam mais toleradas social e politicamente; e terceiro, e talvez mais importante neste momento histórico que vivemos, sejam combatidas pela sociedade brasileira tanto social, quanto política e legalmente. É, portanto, de vital importância para este trabalho que o conceito de cidadania seja compreendido, pois estará presente, mesmo que de forma subliminar, ao longo da discussão a ser efetuada.

Vale ainda destacar que foi o nosso desenvolvimento histórico, brevemente abordado acima, que, como processo e, portanto, ainda e sempre em construção, que criou as atuais condições políticas, econômicas, sociais e legais, consubstanciadas em práticas e normas que nos levam hoje a ver um crescente sentimento e ações contra a corrupção e todas as mazelas dela decorrentes.

Este é um trabalho de História do Tempo Presente. Por certo, vamos utilizar do fenômeno histórico, no seu sentido mais tradicional, de algo mais afastado no tempo,

para compreendermos de que maneira elementos do nosso processo de formação histórica contribuem para a formação da cultura e das práticas políticas em torno do que definimos como corrupção. Iremos, ainda, discutir o próprio conceito de corrupção ao longo da história, aqui com o intuito de identificarmos as diversas vertentes de entendimento e, no campo concreto, de enfrentamento do problema. Algo que se coloca necessário visto estarmos, em nosso estudo de caso, analisando uma entidade da sociedade civil e o seu papel no combate à corrupção num período muito recente de nossa história.

A perspectiva aqui adotada coaduna-se com as colocações de Helena Isabel Muller (2007, p. 28-29), em seu artigo *História do Tempo Presente: algumas reflexões*, quando essa afirma que:

Nesse sentido a História do Tempo Presente coloca-se como prática contemporânea do historiador que se posiciona como tal, ao construir um passado a ser por ele narrado a partir de uma problemática também por ele criada. (...). O estudo do passado emerge, assim, não como um fim em si mesmo, mas como meio de iluminar nosso olhar sobre o presente, vindo assim a contribuir, de alguma maneira, para a discussão e, quem sabe, solução de problemas nossos contemporâneos.

Existem, por certos, desafios à História do Tempo Presente que não podem ser desconhecidos. Como destaca Pieter Lagrou (2007, p. 34), em seu artigo *Sobre a atualidade da História do Tempo Presente*:

Assim, por um lado, a História do Tempo Presente, na vanguarda da inovação dos campos cronológicos abarcados pela disciplina histórica, almeja estar à frente, também, em relação a seus métodos: história oral, interdisciplinar, história da memória e das representações. Por outro lado, pesado é o desprezo da historiografia acadêmica, que, durante muito tempo, desdenhou o exercício da história de períodos tão recentes, como o do jornalismo, ou mais ainda, o da sociologia.

Por certo, um trabalho de História do Tempo Presente, tal como esse se apresenta, não pode apresentar um produto completo do que ocorreu com o objeto de estudo, pois este ainda se desenrola no tempo. Mas a história, seja a do Tempo Presente, ou qualquer outra, propõe-se a ser uma disciplina estática? Além do mais, parece-nos suficiente claro que a ação prática que aqui se pretendeu analisar e os seus efeitos em várias regiões do País, faz parte da história do Brasil, recente e nem tanto, que convivendo com o fenômeno da corrupção soube construir estratégias de resistência

e enfrentamento, como também conheceu a atualização das práticas de corrupção. É isso que aqui pretendemos descortinar, apontando elementos constitutivos e formas de combate que se desenvolveram.

Para tal fim, como padrão de comportamento em trabalhos acadêmicos, é fundamental que a pesquisa esteja alicerçada, além, neste caso, dos elementos históricos e de uma revisão bibliográfica no âmbito conceitual em definições do planejamento do trabalho de pesquisa. Assim sendo, no que diz respeito aos métodos utilizados/aplicados na pesquisa, podemos destacar os seguintes elementos:

Quanto à natureza: Essa se pretende uma pesquisa aplicada, gerando conhecimentos para aplicação prática, dirigida a problemas específicos. No caso a corrupção, propostas de análise e enfrentamento do fenômeno, bem como de difusão desse conhecimento.

Quanto à forma de abordagem: Esse se pretende uma pesquisa qualitativa, pois, segundo Antônio Carlos Gil (1999), há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Quanto aos objetivos: Essa se pretende uma pesquisa explicativa, pois visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Quanto aos procedimentos técnicos: Essa se pretende uma pesquisa, ao mesmo tempo, bibliográfica, documental e de estudo de caso.

As fontes fundamentais para o desenvolvimento do trabalho serão os documentos

da AMARRIBO e de ONGs parceiras, como o IFC. Utilizaremos o estatuto, relatórios anuais de atividade, e, principalmente, o livro publicado, bem como a missão e visão da entidade. Além disso, serão analisadas as iniciativas de combate à corrupção de caráter local, regional e nacional que foram promovidas pela organização, bem como por ONGs da rede, como também os artigos e documentos publicados, aqui ainda são de especial interesse os documentos oriundos dos dois encontros de cidadania e controle social na administração pública, realizados em Ribeirão Bonito (SP) nos anos de 2006 e 2008. Nesse item será de especial valia e atenção o já mencionado livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil* (TREVISAN et al., 2003).

Será ainda de fundamental importância a realização de entrevistas com membros da diretoria e do Conselho Administrativo da AMARRIBO, que somam um total de 15 pessoas. São 11 membros do Conselho e 6 membros da Diretoria. Porém, dois membros - Leo Torresan e Lourival Verillo - são membros das duas instâncias. Além disso, entre eles estão quatro dos cinco autores do livro acima citado e seis são fundadores da AMARRIBO, e outros três participam do trabalho da entidade há mais de 10 anos.

Para se ter ideia da relação que a AMARRIBO estabeleceu com outras entidades do País, de que forma o primeiro contato se deu, como se desenvolveu a relação em rede com a entidade, iremos, ainda, entrevistar seis membros da Transparência Capixaba, a primeira organização da sociedade civil a estabelecer uma parceria com a AMARRIBO. Fazendo aqui, no estado do Espírito Santo, o primeiro lançamento do livro anteriormente mencionado fora do estado de São Paulo, além de outras iniciativas conjuntas de combate à corrupção e de apoio às iniciativas uma da outra.

Uma parte essencial do trabalho serão as entrevistas. Para serem realizadas de modo a se atingir os objetivos a que se propõem, auxiliando o trabalho que se pretende realizar, são necessários uma série de condições que devem estar claras para o pesquisador. Entrevistar exige competências específicas que o pesquisador deve desenvolver para que o potencial do método se revele em toda sua inteireza.

Como afirma Paul Thompson (2002, p. 254),

Há algumas qualidades essenciais que o entrevistador bem sucedido deve possuir: interesse e respeito pelos outros como pessoas e flexibilidade nas reações em relação a eles; capacidade de demonstrar compreensão e simpatia pela opinião deles; e, acima de tudo, disposição para ficar calado e escutar. Quem não consegue parar de falar, nem resistir à tentação de discordar do informante, ou de lhe impor suas próprias ideias, irá obter informações que, ou são inúteis, ou positivamente enganosas.

Para que a entrevista seja realizada são necessários uma série de passos preparatórios. Antes de qualquer ação, cumpre preparar as informações fundamentais sobre o que se está procurando descobrir e analisar. Quanto mais soubermos sobre o tema em questão, melhores resultados as entrevistas proporcionarão. O conhecimento do tema cria uma relação de confiança com o entrevistado e permite aprofundamentos nos detalhes e aspectos essenciais.

Um aspecto importante é resolver que tipo de entrevista será realizada, aquela que podemos denominar de mais diretiva ou fechada, quase ao estilo de um questionário, ou aquela mais livre. Em nossa pesquisa, e considerando também o perfil dos entrevistados, todos os cidadãos ativos e politicamente mobilizados, o que também deve sempre ser considerado para se estabelecer o formato, adotaremos aquela que se chama de semiestruturada, utilizando, no entanto, em alguns momentos, questões mais diretas e objetivas, buscando estabelecer fatos e extrair informações que os documentos não revelem, tanto quanto questões mais abertas, para explorar a capacidade de análise e entendimento do tema, as conjunções de elementos políticos que permitiram o crescimento da organização e o seu sucesso em se tornar referência no combate à corrupção no Brasil.

Apenas para explicar brevemente a escolha da entrevista semiestruturada, podemos destacar que este tipo de entrevista se caracteriza por apresentar questões essenciais que se sustentam em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema em análise (TRIVIÑOS, 1987). No âmbito da pesquisa em curso, podemos destacar, por exemplo, a relação entre instituições políticas e corrupção e entre participação dos cidadãos e combate à corrupção .

Um outro aspecto a ser enfatizado para sustentar a escolha pela entrevista semiestruturada diz respeito ao fato de que este método está focado em um assunto para o qual confeccionamos um roteiro e que este, ao longo do desenrolar da

entrevista, vai sendo complementado por questões que surgem no calor das respostas (MANZINI, 1990-1991).

O objetivo central desse tipo de entrevista é se conseguir o máximo de descrição dos fenômenos sociais que estão sendo analisados.

Podemos destacar quatro tipos de categorias de perguntas nesse método de entrevistas: aquelas que podemos denominar de consequências, do tipo “o que pode significar...?”, as do tipo avaliativas, “como analisa...?”, as hipotéticas, “se você verificasse...”, e, por fim, as categoriais, “se você observasse as respostas...” (TRIVIÑOS, 1987).

Por fim, podemos destacar algumas preocupações que o pesquisador deve ter ao elaborar as questões para o seu entrevistado ou informante: preocupação com a linguagem, com a forma da pergunta e com a sequência de questões do roteiro (MANZINI, 2003).

Por fim, como destacam Sílvia Jurema Quaresma e Valdete Boni (2005, p. 75),

As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados.

Grosso modo, podemos afirmar que existem três maneiras pelas quais a evidência oral se constrói como história. Uma é utilizar a narrativa da história de uma vida singular, o personagem é o elemento da pesquisa. Outra forma é um conjunto de histórias, visto que elas podem se entrelaçar e estabelecer um conjunto de interesse mais amplo e complexo do que cada uma delas separadamente. Por fim, temos a análise cruzada, onde a história oral é utilizada como uma parte do conjunto de informações e análises que serão usadas para a construção da exposição

(THOMPSON, 2002). Essa terceira forma é a que utilizaremos em nossa pesquisa, visto que alguns dos documentos escritos da AMARRIBO também serão de fundamental importância para o estudo, visto que apresentam de forma mais bem delimitada as propostas feitas pela organização a cada situação específica de combate à corrupção, bem como as críticas que foram apresentadas àquilo que foi percebido pela entidade como atos de corrupção em um dado momento.

Por certo, como recomendam as boas práticas, as entrevistas passarão por uma análise de sua coerência interna, serão conferidas com outras fontes e inseridas num contexto mais amplo de análise, dentro do próprio desenvolvimento do movimento das organizações da sociedade civil organizada de combate à corrupção no Brasil, no período em que se desenrola o trabalho da AMARRIBO.

Assim, combinando fontes orais e escritas, pretendemos traçar o histórico de atuação da AMARRIBO e sua importância para o desenvolvimento das políticas públicas de combate à corrupção na ação das entidades organizadas da sociedade civil.

A dissertação tem a sua estrutura organizada da seguinte forma:

No Capítulo 1, apresentamos uma discussão dos conceitos de corrupção e improbidade nos utilizando tanto de autores clássicos quanto de pesquisadores mais recentes do tema. Algumas incursões são feitas na história apenas com o objetivo de pontuar melhor os aspectos conceituais que estamos discutindo.

No Capítulo 2, fazemos uma discussão dos elementos da história do Brasil, nos períodos colonial e monárquico, que geram o universo político e social em que a corrupção irá se desenvolver no período republicano. Nesse, sim, podemos conceitualmente falar em corrupção e assim o tema será tratado. Apontam-se, especialmente nos anos pós Ditadura Militar, as medidas que têm sido tomadas para o combate à corrupção.

No Capítulo 3, buscamos apresentar as discussões mais recentes sobre o que são e quais os papéis e funções exercidos pelas organizações não governamentais. Um levantamento não exaustivo, mas que coloca em tela os principais aspectos dessa

forma relativamente recente de organização da sociedade civil. Apresentamos, ainda, alguns números sobre as ONGs e outras entidades da sociedade civil organizada no Brasil e no Espírito Santo, e finalizamos apresentando um panorama da rede de ONGs da AMARRIBO.

No Capítulo 4, por fim, apresentamos os principais elementos da história da AMARRIBO, culminando com a organização de sua rede, bem como uma análise do processo que elevou o *status* político de uma ONG local à arena política nacional da luta contra a corrupção. É nesse capítulo que os documentos da AMARRIBO e de outras entidades, bem como as entrevistas, são utilizados para subsidiar toda a discussão apresentada.

1 CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DISCUTINDO TEORICAMENTE OS CONCEITOS

Com recorrente frequência ocorrem casos de corrupção no Brasil, muitos deles se transformam em escândalos nacionais, chegando ao limite de causar o *impeachment* de presidente, governadores, prefeitos, senadores, deputados federais e estaduais e vereadores. Constantemente, as instituições públicas desde simples departamentos de prefeituras municipais até o Congresso Nacional, passando por ministérios do governo federal e chegando ao Poder Judiciário, entre tantas outras organizações, são abaladas no seu funcionamento e credibilidade. Não por outra razão, mais e mais, cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas e instituições públicas mobilizam-se em torno da questão, buscando soluções para o problema. Soluções que passam pelas mais diversas iniciativas, desde aspectos da legislação, da ação do Poder Judiciário, do comportamento das pessoas e tantos outros aspectos.

Essa grande quantidade de casos de corrupção faz com que dificilmente alguém não saiba o que ela é. Todos sabem o que é corrupção e que o corrupto é um tipo de ladrão. De modo esquemático e num sentido muito aberto ao pensarmos o conceito, podemos dizer que corrupto e ladrão são equivalentes.

Se olharmos mais de perto, no entanto, será que sabemos mesmo o que é corrupção? É ela o simples roubo? E quando nos referimos à corrupção moral, quando dizemos, por exemplo, que “fulano está com a sua moral corrompida”? Mais uma vez o termo corrupção serve como sinônimo do que está errado, que não é adequado aos costumes de um povo, mas com um sentido diverso de corrupção como equivalente de ladroagem, roubalheira.

A palavra corrupção, portanto, comporta um grande número de significados que podem confundir a todos, a não ser que pensássemos na corrupção como sinônimo de tudo o que é mau, o que não é efetivamente o caso. Com tantos significados possíveis, a palavra corrupção acaba perdendo um significado preciso. Por isso, torna-se necessário uma análise mais atenciosa tanto do termo quanto de seus vários sentidos que a palavra expressou e expressa em cada contexto histórico. Só

assim podemos fugir do risco do anacronismo histórico, de evitarmos também a naturalização do fenômeno, como se ele comportasse apenas alguns tipos padrões de atitudes e comportamentos (MARTINS, 2008).

Uma das questões importantes a ser destacada para a nossa análise da corrupção é a distância entre a Lei e a vida cotidiana. Temos, em nosso País, as tais “leis que não pegam”. Qual a razão para tal situação? Como coloca DaMatta (1986, p. 95-97),

[...] lancei a tese de que o dilema brasileiro residia numa trágica oscilação entre um esqueleto nacional feito de leis universais cujo sujeito era o indivíduo e situações onde cada qual se salvava e se despachava como podia, utilizando para isso o seu sistema de relações pessoais. Haveria assim, nessa colocação, um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem. O resultado é um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre duas unidades sociais básicas: o indivíduo (o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao pólo tradicional do sistema). Entre os dois, o coração dos brasileiros balança. E no meio dos dois, a malandragem, o “jeitinho” e o famoso e antipático “sabe com quem está falando [...]

Não vamos restringir a ideia de corrupção aqui, em discussão, apenas a noção de jeitinho ou jeitinho brasileiro. Corrupção nos parece algo mais amplo, e com todas as dificuldades, algo com grau menor de dificuldade de conceituação. Como destaca Livia Barbosa (2006, p. 41):

Em relação à definição do que é o jeitinho, não ocorreram grandes variações. Para todos [os entrevistados da pesquisa por ela realizada], grosso modo, o jeitinho é sempre uma forma “especial” de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade.

Não vamos também analisar o fenômeno da corrupção apenas a partir da ideia de troca política, tão bem analisado pelo pesquisador Luiz Henrique Nunes Bahia, mas que está mais focada nos elementos constitutivos da ciência política. Segundo ele

Entendo que é possível caracterizar o fenômeno da troca política através de duas dimensões: a primeira, quanto aos benefícios; a segunda, quanto à especificidade. No que diz respeito aos benefícios, a troca política contém uma síntese de alguns atributos da troca econômica – mais extrínseca e ampla, esta compreende ganhos simbólicos (prestígio e influência) decorrentes do poder econômico e ganhos materiais (apoio financeiro/eleitoral), oriundos de uma cooperação instrumental – com a propriedade da troca social de gerar sentimentos de obrigação pessoal,

gratidão, confiança, lealdade, admiração e crença, que são de natureza mais intrínseca. No que tange à especificidade, a troca política não é estabelecida por uma troca contratual específica, portanto é diferente da troca econômica, mas também não é tão inespecífica quanto a troca social, pois permite sempre um cálculo de custo e benefício entre representantes e representados, criando obrigações às vezes compulsórias (BAHIA, 2003, p. 31).

Ficaremos, mesmo com todas as dificuldades, dados os seus diferentes sentidos na história, com o conceito de corrupção, que como afirma Filgueiras (2008b, p. 26):

É fundamental a apreensão dos diferentes significados e sintaxes em que a corrupção foi pensada ao longo da história do pensamento político. É necessária a produção de uma história do conceito de corrupção, atrelada aos diferentes modos como ele foi recebido ao longo do pensamento Ocidental, evidenciando as diferentes modalidades e alcances desse tipo de prática no contexto histórico. É pela história das recepções e das inovações conceituais que poderemos absorver, no âmbito do plano analítico, os diferentes significados e aplicações no campo prático, uma vez que, pela razão prática, a corrupção é um fato da política.

Como destaca J. Peter Euben (1989, p. 221), em seu artigo intitulado *Corruption*, “[...] não é possível chegar à primeira ocorrência da palavra corrupção. Já entre os gregos, no entanto, ela está presente”.

O pesquisador Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 19) também destaca a necessidade de entendermos a amplitude da palavra e a importância de se conceituar com precisão o que se busca analisar: “[...] como qualquer fenômeno, humano ou natural, a corrupção pode comportar uma miríade de definições; estas, por seu turno, implicam uma série de visões sobre comportamento individual e de grupo”. Ele continua nesse diapasão, mas pensando na corrupção num sentido político e econômico, afirmando que:

Na verdade, existem muitos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, mas existe um denominador comum a todos: ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos, e essa relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico *stricto sensu* (SILVA, 2001, p. 23)

O autor também destaca o elemento histórico, dentro de uma visão mais institucionalista, como central para o entendimento da questão, ao afirmar que:

[...] a corrupção, embora seja um fenômeno antediluviano, define-se

historicamente na medida em que algumas sociedades a circunscreveram no âmbito da ilegalidade e do crime. Essa delimitação do fenômeno, que é acompanhada de sua criminalização, é resultado de uma evolução das regras que regulamentam a ação dos agentes públicos (políticos e burocratas estatais) e privados com relação à *res pública* (SILVA, 2001, p. 20).

Com o sentido de destruição e dano aos valores e à ordem, os gregos usavam a palavra *diaphthora*. É a partir das discussões que os gregos travam acerca da natureza e de uma mitologia que sustentam a existência de dois mundos, o dos deuses e suas formas perfeitas ou quase perfeitas e o mundo dos homens e suas inúmeras imperfeições, eivada de possibilidades de práticas que coloquem em xeque a ordem e os valores estabelecidos que surge, então, a ideia de corrupção, a *diaphthora*.

Como destaca Martins (2008, p. 12):

A palavra corrupção deriva do termo latino *corruptio/onis*, donde vem sua acepção primeira. Para o homem latino dos séculos I e II, o termo *corruptionis* tinha sua significação a partir da conjunção de outros termos: *cum* e *rumpo* (do verbo romper), significando romper totalmente, quebrar o todo, quebrar completamente. Então *cum rumpo* ou *corruptionis* queria dizer ruptura das estruturas, quando se destroem os fundamentos de algo. Todavia, essa ruptura não era um fato fulminante que ocorria de repente. Durante séculos, a noção de corrupção sempre esteve associada à ideia de processo natural ou etapas em que o corpo vivo se desgastaria chegando à morte. Desgaste ou degeneração que atingiria as estruturas mais básicas de um corpo, começando pelas partes para depois chegar ao todo, levando à morte deste.

Apesar da acepção latina do termo, a noção de corrupção, como já destacado, tem sua origem nos filósofos gregos antigos, Parmênides (530 a.C. - 460 a.C.), Heráclito (535 a.C. – 475 a.C.), Platão (428 a.C. - 348 a.C.) e Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.), entre outros, perceberam que havia uma regularidade em todos os seres vivos. Como mostra Aristóteles (2001) no seu *A geração e a corrupção*, e em outras obras, todos os seres vivos nascem, crescem, desenvolvem o seu corpo, atingem um ápice e após isso, começam um processo de degeneração corporal que culmina com a morte. Essa é a regra para todos, só a velocidade – mais rápida ou lenta dependendo de cada espécie – é que se altera (MARTINS, 2008).

Nesse ciclo vital que todos os seres vivos passam, pode também haver alguma interferência de algo que acelere o desenvolvimento ou a degeneração do corpo.

Causas externas, portanto, podem afetar o desenvolvimento dos corpos, acelerando ou retardando o processo de corrupção dos organismos vivos.

Como afirmava Aristóteles (2006), o mundo natural é, portanto, permanentemente sujeito à corrupção, esse seria mesmo um dos princípios que organiza a natureza. Seria isso, inclusive, na visão do filósofo grego, que garantiria a manutenção da ordem natural, a partir de um contínuo movimento antinômico com base na diversidade e na mudança.

A corrupção, assim, teve sua primeira designação dentro de um contexto biológico e foi associada a um dos momentos do ciclo da vida, aquele em que o corpo começa a perder o seu vigor e começa a rumar para a morte. Dentro de uma visão mitológica de que existia um mundo perfeito e incorruptível, onde prevaleciam a ordem e os valores, a perfeição e a continuidade; o mundo dos deuses, em oposição, portanto, ao mundo imperfeito e corruptível dos seres humanos de modo específico e dos organismos vivos de modo geral (MARTINS, 2008).

Os gregos farão também a passagem da ideia de corrupção da biologia para o mundo político e social.

Essa imagem biológica da corrupção se transporta para o mundo político e social, quando os filósofos passam a entender que as cidades, os entes políticos são também corpos naturais. Desse modo, uma cidade, um regime político, um governante ou uma instituição nasce, cresce, desenvolve-se, inicia um processo de degeneração e, por fim, morre ou desaparece. Nesse contexto político, a corrupção manifesta seus primeiros sinais no momento em que os entes políticos começam a perder a sua força e vigor iniciais e mostram sintomas de fragilidade, de degeneração, de desvio dos primeiros princípios (MARTINS, 2008, 14).

É à essa concepção da filosofia grega que a imagem romana de corrupção, de uma ruptura fundamental, está ligada. Quando esse processo era acelerado isso indicava que alguma doença atingira o corpo político. Daí a associação, quase automática, que fazemos até os dias de hoje entre corrupção e doença, como um corpo estranho ao processo político, como uma infecção da qual devemos nos ver livres.

Como destaca Josmar Verillo (2007, p. 9), um dos fundadores da AMARRIBO, no prefácio do livro *Transparência em Foco*, “[...] a corrupção se assemelha a um

câncer que cresce permanentemente com a multiplicação das células doentes, e ameaça acabar com toda a sociedade”.

Os gregos também buscaram apontar alguma solução para a corrupção dos regimes políticos. Como aponta Sérgio Cardoso (2008, p. 34) para Aristóteles:

O caminho que se impõe é, ainda aqui, o de um “governo misto”, o de uma forma constitucional que promova a integração e equilíbrio entre as pretensões dos dois partidos fundamentais em que as cidades normalmente vêm-se cindidas. Esse regime foge aos extremos (que produzem as revoluções) e nutre-se da tensão entre as partes: ele “força” as instituições e as disposições legais na direção do “justo meio” e “educa” os dois lados nos compromissos necessários para a integração e duração da associação política.

Também Políbios (203 a.C. - 120 a.C), historiador grego que viveu por muitos anos em Roma, compartilhava da visão aristotélica de que eram as leis e os costumes, organizando as instituições, no chamado governo misto, e, fundamentalmente, as sociedades, os aspectos basilares para a constituição de uma república com o bom governo.

Como destaca Filgueiras (2008b, p. 42) para Políbios:

O governo misto é uma organização institucional do Estado que visa à disposição de mecanismos de voz a todos os cidadãos e a todas as classes sociais, além de encerrar o ciclo de degeneração e corrupção. A ideia de misturar as três formas boas de governo possibilita a institucionalização do conflito, em que o Estado passa a contar com um remédio republicano para evitar a corrupção: a participação de todas as camadas da sociedade na consecução dos negócios públicos, através do devotamento de cada cidadão à pátria.

Os romanos, em que pese fundamentalmente, desenvolverem a partir dos gregos e compartilharem com eles a visão de que o governo misto era a forma ideal de uma república, num certo sentido, atualizaram a preocupação com o papel da lei para o bom comportamento político dos cidadãos. Cícero (106 a.C. - 43 a.C), um filósofo e político romano, destacava o fato de que foi por meio da legislação implementada pela constituição mista de governo que garantia a maior estabilidade da ordem política (FILGUEIRAS, 2008b).

Por essa rápida exposição podemos perceber que a corrupção teve, no caso dos

homens da Antiguidade, uma acepção naturalista e institucional, sem forte conotação moral para análise do fenômeno. A questão, agora, estaria em saber quando, onde e como, e na verdade quem, essa noção biológica de corrupção se transfere para o campo da moral e passa a ser vista como um critério para qualificar a vida em sociedade.

Existe uma interpretação bastante difundida de que a decadência do Império Romano foi causada por sua corrupção moral: orgias, bacanais, fratricídio, homossexualismo, entre tantos outros males de uma suposta degeneração dos seres humanos, da sociedade romana. Muitas análises históricas, no entanto, comprovam a falsidade da tese. Quem, então, a disseminou? Qual a justificativa? Por que isso?

Esse quadro de devassidão moral pode realmente ter atingido Roma, ou, ao menos, sua elite. Não é possível, no entanto, generalizar isso para toda a sociedade. O julgamento de Roma como moralmente corrupta foi feita por membros da Igreja Católica, que a partir de seus valores fez a análise e, dela, a dedução.

O primeiro cristão a fazer isso foi Santo Agostinho (354 – 430), em sua obra *A Cidade de Deus*. Nela, colocava a moralidade religiosa acima da política. Para ele, só o reconhecimento da fé cristã poderia impedir a degeneração da ordem em uma sociedade. Como destaca em sua obra clássica

Consente em assegurar tua liberdade contra os imundos espíritos que te puseram no pescoço o jugo de sua ignomínia, para consagrá-la a si mesmos e celebrá-la em sua honra. Excluíste do acesso às dignidades os intérpretes dos crimes divinos. Suplica, pois, ao Deus verdadeiro, que afaste de ti esses deuses que se comprazem em suas próprias velhacarias, quer verdadeiras, o que é o cúmulo da ignomínia, quer falsas, o que é o cúmulo da malícia. Está bem que espontaneamente negues o direito de cidadania a hístriões e comediantes. Acaba de abrir os olhos! A Majestade divina jamais aplaca as artes que empanam a dignidade humana (AGOSTINHO, 2012, p. 121-122).

Preceitos morais e comportamentos públicos nunca foram equivalentes na Antiguidade. Na Grécia Antiga, a esfera moral era submetida à esfera política, ou ao menos, eram consideradas como espaços que permitiam diferentes comportamentos sociais e onde um não determinava o reconhecimento no outro. No período feudal

isso se inverteu. As qualidades morais de um governante foram identificadas aos ideais de vida de um cristão. Mais santo um governante, maior a possibilidade de seu reino alcançar a felicidade, mais santos os indivíduos da cidade, maior a possibilidade de haver harmonia social (MARTINS, 2008).

Para essa concepção, a corrupção moral do indivíduo é de fundamental importância para o todo social, especialmente se ele for governante. O surgimento de uma visão moralista da corrupção se dá com essa inversão. A corrupção, nessa visão, é um fenômeno individual, não havendo, portanto, corrupção política. Sendo assim, a solução é investir na moralidade individual.

A problemática da corrupção acaba por perder espaço no debate político, pois seria mesmo uma parte constitutiva da condição humana, uma condição decaída que só teria salvação por uma aceitação da teologia cristã, não havendo preocupação destacada com a construção de uma institucionalidade, seja por meio de apelos à virtude, seja, principalmente, por intermédio de leis e instituições, para a manutenção da ordem, para buscar retardar ou até mesmo impedir a degeneração do corpo político (FILGUEIRAS, 2008b).

O pensamento cristão, no entanto, ganharia nova vertente de entendimento com Tomás de Aquino (1225 – 1274). Com ele ganha espaço o conceito de humanidade, que, com sua visão amparada no pensamento de Aristóteles, permitirá a sua organização em um “espaço” dual. Um, o corpo natural, o Estado; o outro, o corpo supranatural, a Igreja. Para cumprir sua função divina, governar bem, o Estado precisa de uma ordem política que seja pautada por formas – leis e instituições – que possam ser utilizadas pelos cidadãos e mantidas ao longo do tempo (FILGUEIRAS, 2008b).

Outra vertente que procura desfazer, ou, melhor seria dizer, reconstruir em novas bases, essa relação entre moral e política existe. Ela surge no norte da Itália, por volta do século XII, onde existiam muitas repúblicas. Cidades com total liberdade para determinar seus rumos: Pisa, Milão, Siena, Veneza, Florença, entre outras.

Nesses territórios surgiu o Renascimento. Ali se formou, também, essa nova

concepção de política e de sua relação com a moralidade. Um de seus mais destacados expoentes é Nicolau Maquiavel (1469 - 1527).

Entre suas ideias, destaca-se a busca pela separação entre as coisas da política do campo da moralidade individual. A política, segundo Maquiavel, possui regras próprias e por elas deve ser avaliada. Destaca-se, como elemento fundamental para o combate à corrupção da república, o *vivere* civile, que nos traz a ideia de garantir a vida em comunidade política regida por instituições capazes de garantir a sua existência com dignidade. É o primado da institucionalidade sobre a moralidade *stricto sensu*. Separam-se, assim, as esferas política e moral.

Como aponta Helton Adverse (2008, p. 38),

Maquiavel, tomando Roma como modelo, havia mostrado que a fundação da liberdade em uma república está ligada a uma ordenação dos desejos conflitantes que estruturam a vida política. [...]. Esses tumultos, nos quais dois “humores” inconciliáveis se enfrentam (o desejo de dominar – que caracteriza os “grandes” - e o desejo de não ser dominado, próprio do “povo”), engendraram as leis e as ordenações (instituições) responsáveis pela saúde e vitalidade do corpo político romano. [...] o povo aparece para Maquiavel como o guardião da liberdade, uma vez que seu desejo visa precisamente à conservação desta [...]. a corrupção, para Maquiavel, é um problema que deve sempre ser referido ao povo porque cabe a ele defender a liberdade. Certamente os grandes podem ser corruptos (o que não significa que o sejam sempre), mas seu desejo já é corrupto por natureza, pois querem sempre dominar. [...]. Mas em que consiste a corrupção política? Via de regra, Maquiavel parece adotar o termo em uma acepção tradicional, isto é, entendendo-o como a escolha do bem privado em detrimento do bem comum. Mais frequentemente, porém, a corrupção é o desrespeito às leis e o desprezo pelas instituições cujo efeito é nefasto para qualquer Estado. O termo está associado também à falta de energia e de disposição para a ação.

Caracterizam-se, portanto, grosso modo, duas maneiras de interpretar a corrupção:

Uma: A leitura moralista que percebe a decadência das virtudes individuais gerando efeitos negativos para a sociedade. Aqui combate-se o problema tão somente na esfera individual, numa aceitação da fé como o caminho da salvação, sem solução perene, que não o cristianismo, para o problema da corrupção das ordens políticas.

Outra: Entende a corrupção como algo resultante das regras próprias do mundo político. A corrupção está ligada à fraqueza das leis e suas instituições, à falta de

preocupação e ação dos cidadãos em relação às coisas públicas. É com essa, com algumas variações, que iremos trabalhar em nossa dissertação.

Por certo, existem várias mediações entre esses dois “grandes” entendimentos sobre o tema da corrupção. Visões que problematizam mais um aspecto ou outro. Essas questões, para além da compreensão dos autores aqui citados, voltarão a ser abordadas tanto no Capítulo 2, onde traçamos um breve histórico de aspectos ligados ao desenvolvimento da corrupção no País, e no Capítulo 4, quando discutimos a atuação da AMARRIBO e os seus elementos de compreensão da corrupção e suas propostas de ação.

Não fomos nós, os brasileiros, que inventamos a corrupção, apesar de nos considerarmos campeões nesse quesito, sobre o que também – importante destacar – não existe nenhuma comprovação ou evidência. A corrupção existe na vida política desde o surgimento da sociedade organizada, da sociedade política, portanto. A tentativa de entender o fenômeno, como já apresentado, também está presente desde longa data, ao menos desde a Antiguidade grega.

As Ciências Humanas e Sociais, além de explicarem o ordenamento do mundo político, buscam, entre inúmeras outras questões, a explicação de como se formaram os regimes políticos, o que os caracteriza, suas peculiaridades. Tentam ainda explicar como ocorrem as mudanças de forma de governo. De forma geral, essa mudança acontece quando o grau de degeneração do regime político atinge níveis insuportáveis. Diante disso, a análise sobre as mudanças de regime político acontecem ligadas à discussão sobre a corrupção política - no sentido de degeneração, sendo essa uma de suas causas principais (MARTINS, 2008).

Talvez tenha sido Platão o primeiro a produzir uma explicação de como ocorre a corrupção e de como se busca resolver isso. Segundo ele, havia seis formas de governo: o bom governo de um é a Monarquia; o bom governo de alguns é a Aristocracia; o bom governo de muitos é a *Politéia*; o mau governo de um é a Tirania; o mau governo de alguns é a Oligarquia e, por fim, o mau governo de muitos é a Anarquia (CARDOSO, 2008).

Assim, a classificação platônica nos remete à quantidade de governantes e ao interesse de suas ações: o bem comum ou o interesse individual - poderíamos dizer qualidade. Importante ainda perceber nesse esquema que as formas corrompidas - *diaphthora* – de governo formam, *pari passu*, parte do esquema. Ou seja, a corrupção é percebida, ao menos, como um estado potencial de todos os regimes políticos. Isso ocorre segundo Aristóteles (2006), quando a busca pela *eudamônia* – felicidade – é substituída pela busca das vantagens privadas, quando as paixões substituem o interesse pelo bem da comunidade.

Para Platão, esses regimes políticos se transformavam segundo uma ordem linear. De monarquia para tirania, dessa para aristocracia, depois oligarquia, democracia, por fim, a anarquia, retornando depois ao governo monárquico e sucessivamente, numa visão, cabe destacar, coerente com a ideia de tempo histórico circular cara aos gregos, diferente, por óbvio, da visão judaico-cristã-ocidental de tempo linear.

Na visão platônica, quando a monarquia se desvia de seu fim, por exemplo, e o governante passa a agir de acordo com seus interesses privados, ela se transforma em tirania. Contudo, esse regime se torna, também, insuportável e busca-se um regime não mais sustentado em um único governante, mas nas pessoas mais respeitadas da comunidade, evitando-se o governo personalizado, instaurando um governo composto de uma elite política que vise o bem comum. Estamos na aristocracia.

Para Platão, a aristocracia como todos os outros regimes, não está imune aos problemas e, sempre pela perda do interesse público, torna-se uma oligarquia, que também se torna um regime insustentável e faz com que a cidade lute para instaurar um regime que não seja nem de um, nem de poucos, mas de muitos. Nesse regime, a maioria dos cidadãos participa dos processos de tomada de decisão – é a democracia – por meio de assembleias ou outras formas coletivas.

Também ela, segundo a visão platônica, pode se degenerar pela perda do interesse público e transforma-se, então, em uma anarquia, quando cada um preocupa-se apenas com o seu próprio interesse. Instala-se o caos na vida da cidade, desaparecem a ordem social e suas instituições. A solução é a instauração de um

regime de força chefiado por uma só pessoa e que leve em conta o interesse público. Voltamos à monarquia.

Para Platão, portanto, existe um ciclo político. Começando com uma monarquia, os regimes políticos das cidades se alternam contínua e sucessivamente até retornarmos ao governo monárquico. Esse ciclo interminável é movido pela corrupção que se instala, inexoravelmente na visão dele, em todos os governos.

Essa visão sobre as mudanças de forma de governo foram aceitas por muitos outros autores, como, por exemplo, o historiador grego Políbios (203 a.C. - 120 a.C.). O entendimento subjacente é de que essa era uma regra da natureza que não podia ser alterada pelos homens. As transformações dos regimes, então, obedeceriam sempre essa lógica circular.

Para Platão e seus seguidores, portanto, o motor para a transformação dos regimes políticos estava na corrupção dos dirigentes que cedo ou tarde se manifestaria. O fim do regime acontecia com a deposição desse(s) governante(s) e a instalação de um novo.

Outra explicação, no entanto, foi elaborada por Aristóteles (2006). Ele trabalhava com a mesma classificação de regimes políticos de Platão - os seis, afirmando, no entanto, que a anarquia era apenas uma formulação teórica, não acreditando que ela viesse um dia a existir.

As semelhanças entre as ideias platônicas e aristotélicas, nesse campo, param por aí. No seu livro *A Política*, Aristóteles afirma que a forma de constituição dos regimes políticos é muito mais complexa que uma relação entre a quantidade de governantes e a valoração de suas ações. Para ele, um regime nunca era somente uma monarquia ou uma aristocracia, pois o poder político é sempre composto por várias pessoas. Além disso, é sempre difícil valorar uma ação como somente boa ou má. Para classificarmos, portanto, um regime, devemos, segundo Aristóteles, fazer uma análise de seus vários componentes, como, por exemplo, o governante, o papel dos cidadãos (MARTINS, 2008).

Aristóteles também não acreditava na mudança cíclica de regimes. As mudanças seriam aleatórias. Segundo ele, o que causa essa transformação não era uma regra da natureza, mas a própria dinâmica do mundo e do “jogo” político. O que determina a mudança são as partes envolvidas e como elas se comportam diante do desafio de modificar as estruturas políticas. Aqui retoma diferente da visão de Platão, uma ideia presente no conceito de corrupção como um fenômeno do mundo natural, de que causas externas influenciam a corrupção dos corpos, no caso dos corpos políticos (FILGUEIRAS, 2008a).

O que esses pensadores buscavam, no entanto, além de entender o processo de transformação dos regimes políticos era uma solução para essa mudança sem fim. Seria possível conceber um sistema que fosse imune ou, ao menos, mais resistente às mudanças?

A solução dada por Aristóteles (2006) – e aceita pela maioria dos pensadores da época – foi o que ele denominou de regime misto. Ela propunha que se articulassem aquelas que eram as melhores características de cada um dos bons regimes políticos - a monarquia, a aristocracia e a democracia - formando um regime mais resistente e duradouro. Esse regime teria um rei ou chefe, tal qual a monarquia, uma assembleia de poucos e destacados homens que faria as leis e julgaria os crimes, como na aristocracia e, em momentos importantes, todos os cidadãos seriam convocados para deliberar, como proposto na democracia. Haveria, portanto, o governo de um só, o governo de alguns e o governo de muitos num só regime político. Um governo que, pela sua interação, seria mais resistente ao processo de corrupção, sempre potencialmente presente na visão dos gregos da Antiguidade.

O regime misto propiciaria ainda a possibilidade de cada uma das partes fiscalizar a outra, possibilitando, assim, que a ocorrência da corrupção do regime político da cidade se desse de uma forma menos intensa e que, poderia, até mesmo, ser combatida de modo mais efetivo, impedindo a sua degeneração. Isso constataavam os pensadores, levaria a uma maior duração dos regimes. O regime misto foi, então, a primeira solução política encontrada para a corrupção política. Longe de se concentrar na conduta moral ou ética dos governantes, o regime político era visto como um mecanismo institucional eficaz de controle e garantia da boa política

(MARTINS, 2008).

Na Roma Antiga, esse regime misto se transformou em República. A república dos romanos foi a primeira a ter esse nome, mas era inspirada pelo regime de Esparta, que foi quem primeiro adotou a forma mista de governo. A República Romana durou quatro séculos e tinha a presença de um Senado forte (aristocracia), de cônsules (monarquia) e da participação da plebe nas decisões (democracia) (FILGUEIRAS, 2008a).

Nos séculos XII e XIII, na medida em que obtinham autonomia política, as cidades do norte da Itália, seguindo o modelo romano, adotaram a República como regime de governo. Pensadores como Leonardo Bruni (1369 – 1444), Francesco Guicciardini (1483 – 1540) e Nicolau Maquiavel defendiam o modelo republicano.

Maquiavel, no entanto, tem um entendimento diferente de como o regime político é “atacado” pela corrupção. Como afirma Adverse (2008, p. 41),

Ele parte agora de uma cidade livre e interroga quais são suas possibilidades de conservação da liberdade quando é atingida pela corrupção. Maquiavel enfrenta a questão por um outro viés: eliminando a liberação do jugo de um príncipe, pode agora tomar a corrupção como um fator interno à própria república. O elemento corrompido que merece a atenção de Maquiavel continua sendo o povo. O que o corrompe, porém, não é nenhum agente político, mas a própria fortuna, ou melhor, a boa fortuna (a prosperidade). Um povo que têm êxito em suas conquistas acaba por relaxar e permitir-se degradar. A corrupção se refere primordialmente aos costumes do povo que, uma vez corrompidos, fazem com que as boas ordenações (as boas instituições) não produzam melhores efeitos e as leis não sejam mais eficazes.

Difícil dilema em como livrar a República da corrupção, ou melhor, em como resolver o problema quando a corrupção se instala, seja pela *virtú* de um líder, seja pela mudança com a violência e às armas, coloca Maquiavel ante a necessidade de pensar maneira de impedir a degradação do regime. Conforme destaca Adverse (2008, p. 43)

As repúblicas, consideradas aí como “corpos mistos”, podem assegurar sua longevidade se suas ordenações as conduzirem de tempos em tempos a seus princípios, que sempre contêm em si “alguma bondade”, e, por esse expediente, elas recuperam “seu prestígio e vigor iniciais. A recondução ao início pode acontecer ou por “acontecimento extrínseco” (como a luta contra um invasor) ou por “prudência intrínseca”. No segundo caso, ela provém “de

alguma lei que reveja a conduta dos homens pertencentes àquele corpo, ou de algum homem bom que surja entre eles e que, com seus exemplos e suas obras virtuosas, produza o mesmo efeito de uma ordenação.

A República se tornou um modelo que atravessou séculos, servindo de inspiração para inúmeros teóricos o terem defendido durante a Revolução Inglesa do século XVII, bem como nas Revoluções Americana e Francesa do século XVIII e também no processo de independência da maioria dos países da América Latina, no início do século XIX. Mesmo o Brasil, que adotou a monarquia nos seus primeiros anos de independência, acabou por adotar a República em fins do século XIX.

Nos séculos XVII e XVIII, período de muitas transformações nas ciências, ocorreu nova mudança na concepção da corrupção.

As filosofias políticas dos séculos XVII e XVIII se orientaram pela aplicação de mecanismos das consideradas ciências naturais para conclusões a respeito da política e da sociedade. O que animou esta nova concepção filosófica não foi a obtenção de concepções ideais de mundo deslocadas da história mas a ocasião de derivar princípios normativos capazes de mudar a política por dentro da história. Os séculos XVII e XVIII assistiram ao nascimento da ciência moderna, atrelada a uma concepção naturalizada e sustentada em juízos empíricos. Ademais, quanto ao conceito de corrupção, o domínio da ciência moderna proporcionou uma virada em seu sentido linguístico, ao desvincular o problema da corrupção do problema moral das virtudes (FILGUEIRAS, 2008a, p. 67).

Ao longo do tempo, a noção de governo misto – república - tem sido aperfeiçoada, mas no essencial mantém as principais características do pensamento aristotélico. A diversidade de análises promovidas pelos vários teóricos ao longo desse período impede a sua abordagem completa. Para os objetivos desse texto serão analisadas como a corrupção nasce nas repúblicas, como se desenvolve, como pode ser sanada e, quando não é possível fazer isso, o que acontece na sequência. Analisar a corrupção nas repúblicas não significa que ela não ocorra em monarquias ou quaisquer outros regimes. Nas repúblicas, o fenômeno da corrupção, inerente à condição do regime político, é um ponto de passagem necessário. Nem mesmo, para o que aqui se pretende, excluem monarquias constitucionais parlamentaristas, que – em que pese a hereditariedade da chefia de Estado – possuem os vários outros elementos constitutivos de uma república no sentido moderno do termo. Além disso, vivemos em um País republicano, onde se dá o estudo de caso que será feito no Capítulo 4 dessa dissertação.

Como já dito anteriormente, não nos interessará, aqui, a corrupção moral dos governantes. Primeiro, porque ela não é a causa maior da corrupção, conforme mostram estudos da Transparência Internacional e de instituições públicas internacionais, como o Banco Mundial, bem como estudos acadêmicos, como o que foi organizado por Kimberly Ann Elliott (2002); segundo, porque quando nasce, não tem caráter moral e sim político e é com ações políticas que a ela se combate. Em que pese que, na análise do caso, sejam valorizadas ações de políticas públicas destinadas à promoção de valores éticos e morais por parte dos cidadãos e dos governantes.

Os pensadores principais para a análise serão Aristóteles e Maquiavel, mas também Baruch Espinosa (1632 – 1677), Thomas Hobbes (1588 – 1679), Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu, conhecido como Montesquieu (1689 – 1755), Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) e David Hume (1711 – 1776) serão, mesmo que brevemente, mencionados. O primeiro porque formulou alguns dos conceitos chave da teoria política e o segundo por ser um dos teóricos políticos mais importantes do mundo moderno e que produziu uma formulação peculiar sobre a corrupção política. Para o pensador florentino, esse fenômeno – a corrupção política – necessariamente ocorrerá e os mecanismos de controle do problema passam pela luta política entre os grupos políticos que compõem a cidade, que dá substância ao já mencionado *vivere civile*.

Espinosa, numa visão que de alguma maneira se aproxima de Maquiavel, conforme destaca Marilena Chauí (2008, p. 47-48), afirma

No Tratado teológico-político, o Estado está corrompido quando o governo se efetua pela violência do soberano ao impedir a liberdade dos cidadãos, dominando “os espíritos e as línguas”, isto é, ao vigiar os corpos – por meio da força policial e militar – e controlar os pensamentos – por meio da teologia (hoje, diríamos, da ideologia). No Tratado político, a corrupção provém da má qualidade das instituições políticas, incapazes de garantir a segurança dos cidadãos ao permitir que alguns particulares (Espinosa emprega a palavra *privatus*) se apresentem com o direito e o poder para tomar as leis em suas mãos e colocá-las a serviço de seus próprios interesses, desencadeando sedições populares. Nas duas obras, a corrupção não é atribuída a vícios de governantes e cidadãos, mas às condições do exercício do poder.

Uma noção clássica da filosofia afirma que todas as coisas têm matéria e forma. O homem, uma mesa de madeira, tudo tem forma e matéria. Dentro desse entendimento geral podemos dizer, portanto, que num Estado a matéria é o povo e a forma o regime político.

Tanto a matéria quanto a forma do Estado, no entanto, têm várias partes. Os cidadãos são divididos segundo vários critérios: idade, sexo, renda, etc. Quando se trata da matéria do Estado precisamos, portanto, definir se estamos falando de parte(s) ou de todos os cidadãos.

A forma do Estado também tem vários componentes. Podemos falar de poderes e/ou instituições. Esse conjunto de instituições é que dá a forma ao Estado. Mais complexo ainda é esse aparelho estatal numa República Federativa como a nossa, com três níveis de governo – municipal, estadual e federal – e com uma presença estatal, direta ou indireta, cada vez mais significativa e impactante nas relações políticas, econômicas, sociais, culturais e até mesmo civis.

Assim, quando falamos que há corrupção num Estado é necessário deixar claro se falamos do Estado como um todo ou em uma ou algumas de suas instituições ou se essa corrupção está em uma parte da matéria – cidadãos - ou em toda a matéria. Como regra geral, que por princípio sempre comportam exceções, a corrupção nunca atinge todo o corpo político e todas as instituições do Estado. Ela atinge algumas instituições e/ou alguns cidadãos, sempre há alguma parte - instituições e/ou cidadãos - que resistem, pois um Estado totalmente corrompido – matéria e forma – não conseguiria sobreviver, provocando, assim, necessariamente, a substituição do regime político de que falam os gregos da Antiguidade ou até mesmo o colapso do poder estatal. É com base nessa ideia que alguns autores comparam a corrupção a uma doença, que começa por uma parte do corpo e se não for tratada acaba por tomar todo o organismo e provocar a morte. A morte do Estado, nesse caso (MARTINS, 2008).

Começaremos a análise pela corrupção da matéria, visto que são seres humanos que praticam a corrupção, o que, de modo algum, significa assumir uma suposta “culpa exclusiva” dos cidadãos pela ocorrência da corrupção, mas apenas, e tão

somente, reconhecer a situação prática do fato corrupção. Se um caso de corrupção acontece no Poder Judiciário, por exemplo, é cometida por pessoas comuns, que são membros ou servidores daquele Poder, e não por uma entidade abstrata. No início, ao menos, não é o coletivo Justiça que comete a corrupção e sim seus membros ou servidores, aqueles que ocupam função pública, sejam em relações *interna corporis* ou com os cidadãos e/ou empresas.

Cargo ou função pública é o nome técnico para todos aqueles que exercem trabalho no Estado, sejam eles eleitos, concursados, nomeados ou ocupantes de temporárias funções comissionadas. São eles os agentes responsáveis pelas ações do Estado.

Então quando falamos de corrupção política temos que ter em mente que são essas pessoas que a praticam. Importante frisar isso para não se atribuir a corrupção a um ente abstrato quando é responsabilidade de alguns. Quando falamos, por exemplo, que uma Assembleia Legislativa é corrupta, cumpre dizer se são todos os deputados estaduais e servidores ou se em um (ou alguns) grupo(s) dessa instituição. Raciocínios generalizantes do tipo que atribuem a corrupção a toda uma instituição levam, portanto, no limite, à impunidade, à não punição dos culpados. Atribuir a corrupção a entes coletivos pode levar, portanto, a estimular a ocorrência do fenômeno, pois nunca se saberá de fato quem são os responsáveis por aquelas ações e é praticamente impossível, para dizer desconhecido, alguma punição para toda uma instituição.

As ações corruptas dos detentores de função pública podem ser entendidas, mesmo que de maneira esquemática, de três modos: alguns deliberadamente querem chegar a cargo público para ganhar vantagens com isso; outros não têm conhecimento do poder que os cargos lhes dão e quando lá chegam e descobrem as possibilidades que se apresentam se locupletam; e existem, ainda, aqueles que nem percebem que estão cometendo atos de corrupção, pois buscam até agir em prol da comunidade, agindo de modo honesto, mas, mesmo assim, praticando aquilo que se define como corrupção (MARTINS, 2008).

Nesses três tipos de situação - os que querem o poder para corromper, os que uma vez no poder passam a corromper e os que nem sabem ou acham que estão

cometendo corrupção - são sempre seres humanos que a estão praticando. Portanto, quando falamos de corrupção estamos sempre falando de pessoas que cometem tais atos.

Maquiavel (2004) e outros pensadores entendiam que os homens são maus ou tendem ao mal se nada contra isso for feito. Hobbes (2008), filósofo inglês, dizia que o homem é o lobo do homem; se forem largados soltos serão capazes de tudo. Seja como for - tendo por base as inúmeras explicações para essa maldade - confiar que sentimentos sublimes sempre terão primazia na espécie humana, constantemente se revelou algo muito arriscado. As barbáries que foram cometidas ao longo da história pela humanidade, mesmo em sociedades ditas civilizadas, são disso uma evidência.

Hobbes (2008), no entanto, possuía uma visão centralizadora do poder – focada no papel do governante – que o impedia de ter uma visão que se coadunasse com as discussões que se farão a partir do século XVIII, e a solução por ele apontada para o entendimento do fenômeno da corrupção dos regimes políticos, e, portanto, de sua solução, vai à contramão dos estudos atuais.

Como destaca o filósofo Renato Janine Ribeiro (2008, p. 61), para Hobbes:

A opinião é assim o campo de batalha em que se decidem as ações. Controlar as opiniões é o modo de impedir a corrupção do corpo político. Por isso, Hobbes opera uma espécie de reforma da linguagem: é preciso que as palavras digam exatamente o que significam; que a conotação seja extirpada, em especial quando converte o discurso em arma subversiva; que as doutrinas sediciosas sejam combatidas; as universidades, reformadas; o poder espiritual integrado ao temporal. Tudo isso torna impossível, em Hobbes, nossa ideia moderna de corrupção.

O dilema persiste e a questão continua a se apresentar. Como, então, evitar que caso pessoas mal intencionadas utilizassem o poder em benefício próprio uma vez que estivessem no poder? Ou ainda, como impedir que um ambiente corrompido se torne gerador de estímulos a práticas corruptas? Ou, por fim, como fazer para impedir que servidores públicos, mesmo sem o saber, pratiquem a corrupção? Isso se torna ainda mais importante com as evidências que temos de que confiar apenas em princípios éticos e morais de uma pessoa não basta para que a corrupção não aconteça como nos foi apresentado por Max Bazerman e Ann Tenbrunsel (2011) em

seu livro sobre ética comportamental. Como já dito anteriormente, os maiores problemas decorrentes de princípios morais e éticos aplicados ao controle da corrupção política são, por um lado, o ofuscamento das verdadeiras causas da corrupção e, de outro, a impotência em impedir totalmente a ação corrupta. Por isso, são necessários mecanismos de controle.

Uma primeira solução defendida por muitos é a conscientização do que é uma função pública, a que ela se destina, ou seja, a conscientização do que é espírito público com o qual todos os membros do Estado devem estar comprometidos. A ideia é de que todos devem estar conscientes que suas ações no poder estatal devem visar sempre o benefício da coletividade, ao bem comum. Embora isso pareça óbvio, e seja importante, na prática é um pouco mais complicado, pois, além de tudo o mais, esquece-se da questão dos interesses e da autonomia individual, da capacidade de ação dos cidadãos nas sociedades modernas, de sua capacidade, e até mesmo necessidade, mesmo que não seja, por óbvio, sempre ou até mesmo majoritariamente, para se organizar em grupos, em viver coletivamente (MARTINS, 2008).

Apesar disso, como destacam Bazerman e Tenbrunsel (2011, p. 4-5),

As conclusões a que se tem chegado no campo ainda emergente da ética comportamental – um campo que busca compreender como as pessoas se comportam de fato quando confrontadas com dilemas éticos – oferecem *insights* que podem refinar nossa compreensão de por que muitas vezes nos comportamos de modo contrário às nossas melhores intenções éticas. Frequentemente, nosso comportamento ético é inconsistente e, às vezes, até hipócrita. Considere que as pessoas têm a capacidade inata de manter uma crença e, ao mesmo tempo, agir de modo contrário a ela.

Muitos exemplos, onde a ação dos homens públicos resulta em benefícios privados poderiam ser dados. O que se apresenta, algumas vezes, como uma exceção à regra, se for convertido em prática corrente resulta em abusos e privilégios, quando alguns recebem benefícios do Estado que não estão à disposição de todos os cidadãos ou daqueles grupos definidos publicamente como os beneficiários a que se destina algum tipo de ação estatal.

Por isso, se adota o princípio de que o que é público deve ser universal, deve atender a todos, ou a grandes grupos, indistintamente, sendo sempre definidos por

mecanismos impessoais e tratados, discutidos e decididos de forma pública, pois esse tipo de ação é mais adequado e, em geral, evita a corrupção.

Do ponto de vista dos indivíduos que compõem a máquina pública, a medida mais eficaz seria a conscientização do que é próprio e adequado à função pública, daquilo que é próprio da República. Inculcar esse espírito republicano nos que trabalham no Estado evitaria muitas ações de corrupção que são praticadas por ignorância, sem má-fé. Tal educação evitaria ao menos esse tipo de corrupção, mas como já apontado, não é uma solução completa, nem mesmo principal, para o problema como ele tem se apresentado ao longo do tempo.

No entanto, mesmo que muitos fossem conscientizados, existem aqueles que querem praticar a corrupção. Para esses, a conscientização não é suficiente, são necessários mecanismos mais fortes: as instituições e as leis.

No primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), por exemplo, ocorreu um grande escândalo que envolveu, segundo julgamento já parcialmente concluído pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Penal nº 470, membros do governo, parlamentares, empresas de publicidade, bancos e outras instituições financeiras, que ficou conhecido como o “Escândalo do Mensalão”. A acusação é que o governo utilizava recursos desse esquema para comprar os votos dos congressistas com uma espécie de “mesada”.

Existem, ainda, outros processos de corrupção em julgamento nas instâncias superiores da Justiça brasileira. Um envolvendo o ex-governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda e integrantes do seu governo, que ficou conhecido como Mensalão dos Democratas, nome do partido político a que era filiado o chefe do executivo distrital que está sendo julgado no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Outro é o chamado Mensalão Tucano, que envolveu o ex-governador de Minas Gerais, hoje deputado federal por aquele Estado, Eduardo Azeredo (PSDB), que está sendo julgado no STF, apenas para citar alguns casos mais simbólicos que envolvem agentes políticos e empresários de relevância nacional.

Ao longo dos anos de 2012 e 2013, a Ação Penal nº 470 foi julgada e inúmeros dos

envolvidos, inclusive os denominados líderes políticos do esquema, foram, para muitos, surpreendentemente, dada a história de nosso País de modo geral e do Poder Judiciário de modo particular, condenados, em que pese o fato de que ainda não foi terminado o andamento do processo, visto que nem todas as penas tiveram declarado o trânsito em julgado. Essa situação do denominado Escândalo do Mensalão, com envolvimento de todo um grupo de pessoas que ocupavam ou ocupam posições relevantes na estrutura de poder, nos leva a perguntar: O que fazer para evitar a corrupção?

É em Montesquieu (2007) que podemos encontrar as primeiras inovações conceituais sobre a corrupção na Era Moderna, o que nos permite iniciar a discussão sobre a pergunta acima. Segundo Filgueiras (2008a, p. 68),

No espírito de sua época, Montesquieu ocupa no pensamento político um lugar de transição entre a Antiguidade clássica e a modernidade, em que fará uma tentativa de amalgamar o novo com o tradicional. [...]. O *espírito das leis* tem o objetivo de conjugar o tradicional com o moderno, derivando uma teoria de transição que assenta suas bases, primeiro na tentativa de construir um modelo ideal normativo, a partir do qual o autor buscará as fontes éticas e morais da política; segundo, no uso recorrente dos elementos empíricos da ciência de sua época [...]. Montesquieu ainda tomou a república romana como paradigma normativo para a modernidade em ascensão. Paradigma esse que orienta a construção de instituições que evitem a corrupção. Porém, essa construção institucional está alicerçada em outras bases que não as virtudes e o decorrente espírito público. [...] isto é, os cidadãos devem fazer o que as leis prescrevem com base nos costumes e nos valores presentes nas sociedades, sofrendo penalidades caso desviem dos preceitos legais acordados de forma legítima. Assim sendo, a legitimidade não é alcançada mediante a tradição, mas pelo império da lei.

Talvez seja importante insistir um pouco mais com a visão de Montesquieu para compreendermos melhor o papel das leis no que diz respeito também à corrupção na visão do pensador, pois como destaca Filgueiras (2008a, p. 74):

Se a liberdade política somente pode ser alcançada pelo princípio da moderação, qualquer forma de governo, segundo Montesquieu, corrompe-se quando seus princípios normativos degeneram-se. Em *O espírito das leis*, '[a] corrupção de cada governo começa sempre pela dos princípios'. A corrupção do governo ocorre quando o móvel psicológico dos comportamentos políticos não mais assegura a moderação dos apetites, fazendo com que as instituições políticas não mais consigam efetuar suas responsabilidades e que a harmonia dê lugar à discórdia entre os cidadãos, esmaecendo a solidariedade dos homens e implementando a desordem. O governo corrompido é aquele que se esvai de seus princípios, configurando uma institucionalidade marcada pela violência e pela usurpação, sem qualquer tipo de normatividade que dê sustentação ao aparato institucional.

Aqui também é interessante destacar a visão do filósofo David Hume que, como aponta Cícero Araújo (2008, p. 68),

[...] tem em mente uma definição tradicional do termo – a apropriação privada do bem público -, que em seu esquema abstrato significa a fusão do 'meu' com o "osso". A corrupção propriamente dita é um fenômeno que apenas faz sentido com a emergência de instituições de governo, pois é nelas que se constituem pessoas públicas (governantes, funcionários, etc.) e bem público, como algo distinto de pessoas privadas, bem privado, etc.

Antes, ainda, de propor respostas à questão anteriormente levantada, é conveniente entender melhor o que é a forma num ente político - uma cidade, por exemplo. Se o povo é a matéria de uma cidade, a forma é o conjunto das instituições que ordenam esse povo, o modo como o povo está organizado, ordenado em termos políticos. A forma é, numa primeira concepção, o regime político de um Estado. Quando um Estado está organizado como uma monarquia, a forma é dita monárquica e todas as instituições desse Estado terão o modo monárquico como a forma de ordenação.

Falando em termos ideais, é muito diferente a organização, por exemplo, do Poder Judiciário numa monarquia absolutista e numa república democrática. Numa monarquia absolutista a instância jurídica máxima é o próprio rei, cabe a ele a decisão final das demandas judiciais, o que não ocorre numa República Democrática, pois o presidente não é o chefe do Poder Judiciário. Assim, o regime político estabelece, ou ao menos orienta, a forma do Estado e de suas instituições.

O corpo político não é uma “coisa” única e sim é composto de várias partes, assim também é a forma, o regime político de um Estado, são várias as instituições que o compõem. Na concepção predominante de Estado Democrático de Direito da Era Contemporânea, todas as instituições do Estado, no entanto, trabalham para um fim maior: promover o bem-estar da população. A polícia, os hospitais, as câmaras municipais, prefeituras, todos trabalham, existem, para esse fim, mesmo executando as ações específicas para as quais foram criados.

O nosso problema é saber quando é possível dizer se são apenas alguns indivíduos de uma instituição que são corruptos ou se a corrupção se instalou nela a ponto de ser considerada corrompida.

Um membro de uma instituição pode cometer um ato de corrupção por desconhecimento ou intenção. Nesses casos, o que se deve fazer é apurar erros/desvios/responsabilidades e punir o(s) agente(s) responsáveis. Quando esse tipo de situação ocorre estamos dentro de uma situação “normal”, pois é difícil imaginar, podemos mesmo afirmar impossível, que alguém nunca fira uma lei ou uma norma escrita ou consuetudinária.

Aqui vale uma observação, dado o histórico de impunidade em nosso País, de que quando se fala em punição não se está defendendo, necessariamente a prisão de possíveis implicados em casos concretos, apenas está se discutindo a necessidade, que os gregos antigos já tratavam, de que alterações na ordem e/ou nos valores, não aceitas nem validadas pela comunidade, deveriam, para o bom funcionamento do corpo político, ser combatidas, e que a incapacidade para fazer isso demonstrava, mesmo que em pequeno grau, a corrupção do regime político.

A situação é totalmente diversa quando alguém comete uma irregularidade e ela não é apurada, como também o responsável não é punido. Ainda pior quando esse tipo de situação se dissemina por grande número de membros de uma instituição. Caso fosse possível fazer uma escala de corrupção, qual seria o momento em que poderíamos afirmar que a instituição está corrompida?

A resposta não pode se basear em quantidades, do tipo quando alcançar um percentual “X” de servidores corruptos. Quando um membro de uma instituição pública comete um ato de corrupção e os demais ou ao menos alguns ficam sabendo, e nada é feito, aí sim podemos dizer que a instituição está corrompida. A não averiguação/punição é um sinal de que as coisas estão erradas naquela organização. Que os padrões normativos aceitos e sancionados legal e politicamente pela sociedade não estão sendo cumpridos e nada está sendo feito.

Portanto, é a atitude que uma instituição tem diante de um caso de corrupção que será a primeira evidência de como anda a preocupação com o que é público naquela organização. Se existir permissividade, estaremos enviando um sinal para todos os membros da organização de que a corrupção é tolerada, em última análise estimulando-a.

Os órgãos públicos existem para cumprir uma função - direta ou indireta - para o bem-estar dos cidadãos. Essa é a linha de corte do contrato social das sociedades modernas. Por isso, podemos afirmar que outro sinal significativo de corrupção é quando uma instituição não cumpre mais com a finalidade a que se destina. Quando, por exemplo, a arrecadação de tributos e seus membros tomam para si parte do dinheiro recolhido dos cidadãos ou lhes fazem ameaças indevidas - a chamada extorsão - estamos, por exemplo, diante de um caso assim, a chamada corrupção de função (MARTINS, 2008).

Assim como a corrupção não é determinada pelo número de membros de uma instituição que a praticam, o mesmo serve para a incapacidade de executar determinada função. A incompetência não é corrupção política. No limite, não existem critérios universais e definitivos para se dizer quando há corrupção ou não em cada instituição. São vários os aspectos que devemos ter em conta: passividade diante dos desvios de conduta de membros, não cumprimento de sua finalidade, atendimento de interesses privados e não públicos pelo órgão, desvio de recursos para fins particulares ou de grupos políticos, utilização dos bens e propriedades públicas para atender interesses familiares, são algumas das situações que caracterizam a corrupção.

Claro que essas características podem estar presentes de modo temporário ou localizado em um determinado órgão, mas se elas se tornam regra ou fazem parte da lógica de funcionamento da instituição, então ela está corrompida. Este é o único caso certo de corrupção institucional: quando a ação corrompida é a lógica de ação daquela instituição.

Até aqui, apenas os aspectos internos das instituições – capacidade de fiscalizar e controlar a ação de seus integrantes – foram levados em conta. O quadro se complica um pouco mais quando se leva em conta a ação de imposição da lei e fiscalização que várias instituições de controle externo devem executar.

A fiscalização e a aplicação das leis na sociedade são atributos de órgãos dos poderes públicos. É, portanto, muito problemático quando a corrupção se instala nessas instituições. Não podemos desconsiderar, no entanto, os efeitos da

corrupção em um Poder do Estado, o Legislativo. Quando a corrupção se instala no Legislativo – seja direta ou indiretamente – passa-se imediatamente a questionar o instituto da representação política.

Um filósofo que pode nos ajudar no entendimento dessa questão é Jean-Jacques Rousseau. Em seu livro *O contrato social* (1978a) formula uma teoria política semelhante à da tradição antiga. Quem abre a obra de Rousseau se lembrará de imediato, das ideias de Aristóteles sobre a organização política da cidade: a classificação dos seis regimes políticos e a concepção do corpo político formado pelo conjunto dos cidadãos. Há, no entanto, algumas novidades teóricas no seu pensamento.

O pensamento de Rousseau segue na linha do pensamento moderno na vertente conhecida como contratualismo. Diferente dos antigos, que pensavam o indivíduo político como dedução da noção de cidade, os modernos, como Rousseau, partem do indivíduo para conceber o Estado. Assim, para autores como Thomas Hobbes, John Locke (1632 – 1704) e Jean-Jacques Rousseau, em que pese as diferenças em suas obras, o Estado se forma a partir de um contrato feito pelos diversos indivíduos que optam por viver em comunidade. Para esses três, o Estado nasce desse pacto dos homens que anteriormente viviam em estado de natureza. Apesar das diferenças entre eles sobre o que seria o estado da natureza, podemos o caracterizar como uma situação primitiva em que se encontravam os seres humanos antes de viver em sociedade. Para Locke, a motivação fundamental para formar essa sociedade civil é a defesa da propriedade, em especial a mais importante delas: a vida. Na vida em sociedade você aceita limitações da liberdade que tinha quando do estado de natureza para que se garanta a segurança contra abusos dos mais fortes ou do próprio Estado (MARTINS, 2008).

Já para Rousseau (1978a), essa passagem do estado de natureza para a sociedade civil tem um duplo aspecto para os cidadãos: por um lado são eles os soberanos, pois têm o poder de deliberar; por outro, são súditos, pois devem se submeter às regras formuladas por todos os cidadãos.

No pensamento de Rousseau (1978a), o Estado é um corpo intermediário entre o soberano e os súditos, visto que ele deve fazer a intermediação entre as decisões

tomadas e a sua aplicação para todos. Como diz o autor na obra *O contrato social*, o governo é encarregado de executar as deliberações soberanas entre os súditos, disso decorre que o governo não possui um poder em si mesmo, mas sim um poder delegado do conjunto dos cidadãos.

Para Rousseau (1978a), só o Poder Executivo tem essa capacidade de representação política, já o Poder Legislativo não. Para ele, quando um povo abdica de participar dos negócios públicos apenas para tratar de seus interesses privados, começa o fim da liberdade e o fim do corpo político. Também afirma que ninguém pode representar a vontade de outro, muito menos a de um grupo ou de um povo.

A experiência nos mostra que Rousseau parece ter ao menos alguma razão, pois o instituto da representação política não tem conseguido cumprir o seu papel de mediador das demandas dos diversos grupos em sua relação com o Estado. A representação política parecia ser a solução para sociedades muito numerosas, que não conseguiriam se reunir a todo momento para deliberações. Esse representante seria a voz de seus representados. Verificam-se, no entanto, inúmeros casos de representantes que contrariam os interesses de seus representados, rompendo com aqueles que lhes deram um mandato. A falta de controle da ação política dos parlamentares é um dos problemas mais sérios das democracias representativas contemporâneas.

É nesse contexto que Araújo (2008, p. 70) destaca que

Por conta disso, Rousseau é levado a descarregar na corrupção uma consequência bem mais politizante. Antes de entendê-la como certos atos com qualidades bem determinadas e imputáveis a certas pessoas, Rousseau se refere à corrupção como um modo de vida que envolve toda uma coletividade.

No mesmo caminho vai Filgueiras (2008b, p. 78), quando afirma que

A corrupção no plano da república ocorre, de acordo com Rousseau, quando determinadas virtudes do corpo político deixam de ser observadas, fazendo com que o procedimento da vontade geral não seja mais respeitado. Ou seja, a corrupção da república é sinônimo de degeneração dos valores da comunidade, os quais dão lugar à avidez dos homens em seu estado natural.

Em certo sentido, mais grave do que isso, no entanto, são aqueles parlamentares que permitem ou se envolvem em casos de corrupção. A corrupção no Legislativo assume diversas formas: não legislando em conformidade com os interesses que representam, não fiscalizando o Executivo e o Judiciário, fazendo *lobby* para empresas privadas não competitivas ou mesmo sendo agentes da corrupção. As tarefas mais importantes do Legislativo são a elaboração de leis que serão aplicadas pelo Executivo e julgadas pelo Judiciário e a fiscalização dos outros poderes. Portanto, leis mal formuladas ou a sua inexistência e um trabalho de fiscalização mal feito, ou não feito, acabam possibilitando condutas erradas ou a sua impunidade.

Pode parecer absurdo que o Legislativo – em qualquer dos três níveis de poder – deixe de aprovar leis ou aprove leis que possibilitem desvios, mas isso ocorre. Boa parte dos casos de impunidade ocorre ou porque não existe uma lei que coíba a situação ou porque existem brechas na legislação, em que pese outras questões, como, por exemplo, a lentidão e falta de decisões do Poder Judiciário e o processo de privatização do processo decisório no Poder Executivo.

Por exemplo, temos o conhecido “Caixa 2” de campanha. Nas campanhas podem se receber doações em dinheiro ou materiais. As doações, que é do conhecimento de todos, são de dois tipos: as oficiais, que são registradas na Justiça Eleitoral, e as clandestinas, que não são registradas. Causou-se espanto em 2005, a declaração do publicitário José Eduardo Cavalcanti de Mendonça, conhecido como Duda Mendonça, de que todos os políticos, sem exceção, utilizam o “Caixa 2” nas campanhas. Desses recursos de “Caixa 2”, importante destacar, não sabemos a origem e o destino. O recurso do “Caixa 2”, no entanto, não é tipificado criminalmente e permite, portanto, toda uma série de situações que já foram amplamente denunciadas. Como não é definido em Lei, o “Caixa 2” não paga imposto nem é crime.

Outra importante função do Legislativo é fiscalizar os atos do Poder Executivo. Em algumas situações, cabe apenas ao Legislativo punir os membros do Executivo quando eles cometem corrupção. Foi assim que se puniu Fernando Collor de Melo, em 1992, com o seu *impeachment*, por exemplo. A corrupção só foi combatida, naquele momento, porque o Legislativo cumpriu a sua missão de fiscalizar,

comprovando-se, e isso é importantíssimo, a acusação. Assim ocorre também em alguns Estados e em inúmeros municípios.

Não legislar e não fiscalizar implicam: omissão, passividade e anuência. O pior é quando, além disso, eles estão envolvidos na corrupção política. Se aqueles que devem zelar pelo bom funcionamento das instituições têm conduta desviada, para onde irá o Estado? A corrupção no Legislativo, como nas outras instituições, causa enormes males para a sociedade. Para muitos brasileiros os inúmeros casos de corrupção de membros do Poder Legislativo apenas demonstram que a política é o lugar da corrupção. Chega-se a pensar que todos aqueles que se candidatam são pessoas inescrupulosas, mal intencionadas, o que é o fim da noção de representação política, pois se o representante defende apenas interesses privados escusos, ele não é mais um representante da sociedade, ou se ele se elege com os votos de um dado grupo político e representa outro também, está traindo a ideia de representação política, está usurpando o cargo que os cidadãos lhe concederam.

Esse problema, que não é só brasileiro aponte-se, tem levado a sérias discussões sobre o modo de funcionamento do Poder Legislativo e, por consequência, do instituto da representação. Muito se fala na participação direta dos cidadãos, isso por mais desejável que seja, e assim foi concebida a política na Antiguidade, ainda é problemático em sociedade como a nossa, com quase 200 milhões de habitantes, e mesmo em cidades médias e grandes.

Aqui podemos ainda, mesmo sendo uma pequena digressão, apontar a questão de quando o Legislativo aprova leis que poderiam ser classificadas como positivas, mas que dado o contexto concreto de sua aplicação, não passam de mera propaganda da atividade parlamentar. Nesse caso, podemos apontar o projeto de lei aprovado pelo Senado Federal, em 26 de junho de 2013, que transforma a corrupção em crime hediondo. Essa é, no momento, uma legislação com pouca eficácia, praticamente inócua, pois o que se dá é que pouquíssimos casos de corrupção chegam ao final do julgamento, àquilo que se chama na linguagem jurídica de trânsito em julgado, no Brasil, pois como destaca levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em relação à população carcerária brasileira, de dezembro de 2011, e divulgado pelo jornal O Globo, dos 514 mil presos

em nosso País, somente 632 pessoas estavam, então, presas por crimes de corrupção (MALTCHIK; HERDY, acesso em 11 maio 2013).

A prática de atos corruptos gera, necessariamente, algum tipo de descontentamento e insatisfação na sociedade, levando, mesmo que em longo prazo e com formas diversas, a manifestações que buscam coibir a sua ocorrência. Como presenciamos recentemente, nos meses de junho e julho de 2013, em todo o País, com maciças manifestações denunciando tanto a corrupção, quanto o mau funcionamento das instituições públicas ou que prestam serviços públicos. Mesmo que toda uma instituição adote práticas corruptas, outras instituições e cidadãos se manifestarão contra isso, farão algum tipo de oposição a essas práticas, exigindo apuração e punição. Nesse momento temos o conflito político que é, para alguns pensadores, o motor das mudanças políticas.

São comuns as manifestações de descontentamento com os casos de corrupção no noticiário brasileiro. Ironias, charges e piadas são formas comuns para protestar. São manifestações leves diante daquilo que se diz no cotidiano com todo tipo de críticas, muitas delas impublicáveis, direcionadas aos políticos corruptos. Parece, no entanto, que a crítica fica apenas nisso em algumas poucas discussões, passeatas ou atos públicos. Fica sempre a sensação de que tudo o que se faz é pouco ou nada para se combater a corrupção. Isso gera um sentimento de que a corrupção não tem jeito, de que sempre houve e haverá corrupção e de que todos os políticos são corruptos.

As coisas, no entanto, não são bem assim. A questão é o que fazer diante desses recorrentes casos, além da medida mais imediata que é levar o caso a Justiça para as punições devidas. Se vários funcionários de um órgão praticam atos de corrupção e isso ocorre sem controle e punição isso significa que o que era exceção tornou-se regra. Os novos funcionários que chegarem nesse órgão logo vão trabalhar dessa maneira. Estamos agora falando não de corrupção individual, mas de corrupção institucional.

Quando uma instituição se torna corrupta, os impedimentos para que isso ocorra em outras se enfraquecem. Os mecanismos de controle passam a ficar desacreditados,

abrindo-se, assim, espaço para a difusão da corrupção para todo o corpo estatal e até para a população.

O maior problema da corrupção política é quando ela se torna o *modus operandi* de uma instituição. Nesse caso não basta punir alguém, a corrupção tornou-se o modo de agir da instituição, para usar outra metáfora do mundo médico podemos dizer que se tornou epidêmica.

A solução para essa situação já pode ser percebida: basta quebrar esse *modus operandi* e restaurar a boa conduta que tudo se resolve. Seria simples assim se esquecêssemos de que a corrupção chegou a um ponto desses por falta de força interna ou externa para combatê-la. Como fazer para acabar com esse tipo de situação?

Mudar esse tipo de ação implica mudar uma cultura, transformar hábitos, reformar condutas. Um trabalho de conscientização deve ser feito junto com a apuração e punição dos desvios, além do fortalecimento das instituições públicas, com quadros profissionais e medidas de controle interno e externo. Casos graves não se resolverão com medidas pontuais, essas apenas os atenuarão, um conjunto amplo de ações passa a ser necessário em situações como essas.

Segundo Cardoso (2008, p. 40), “[...] se o mal se espalhou pelos 'membros' do corpo político, a perda da liberdade momentânea é certa. Caso tenha se restringido à 'cabeça' então as expectativas para a fundação de uma vida política republicana são melhores”.

Entre as várias alternativas apontadas pelos filósofos uma é comum a todos eles. A participação política dos cidadãos na vida da cidade, da sociedade. O diagnóstico quase unânime é que quando os cidadãos abandonam a vida política da cidade abrem-se os espaços para a corrupção. Como fazer, no entanto, para que um grande número de pessoas exerça um papel fiscalizador em nossa sociedade? (MARTINS, 2008).

Importante destacar que participar da vida política é mais que votar. A cidadania não se reduz ao voto, por mais importante que ele seja. Quando um cidadão resume sua

cidadania apenas ao ato de votar ele é apenas um “ser votante”, não um cidadão. Existem inúmeras outras ações que um cidadão pode e deve realizar.

Para que ninguém pense que aqui se trabalha com a ideia de que esse é um problema atual, basta pensar nos cerca de 50 mil habitantes da Atenas de Platão no século III a.C. ou nos quase 100 mil moradores de Florença de Maquiavel, em fins do século XV. Nessas cidades, a questão da dificuldade de participação dos cidadãos já estava presente e já era colocada por esses filósofos como questão *sine qua non* no combate à corrupção. Corrupção entendida à época muito mais como degradação dos regimes e práticas públicas, do que como mais modernamente compreendemos como atos de corrupção.

Uma certeza da teoria política é a de que todas as comunidades políticas nunca são homogêneas. Sempre há grupos, partidos, dentro de qualquer comunidade, pois os homens não pensam da mesma maneira sobre o que é melhor para a comunidade. Diante disso muitos filósofos sempre buscaram uma maneira para manter a cidade coesa, apesar da existência de grupos ou partidos.

Maquiavel, no entanto, vai romper com isso. Ele procurou produzir uma análise política que apresentasse o que ele descobriu nas suas relações com o mundo político (MARTINS, 2008).

Maquiavel afirma, portanto, que uma teoria de paz social para as cidades é um projeto equivocado. Ele afirma que em toda cidade existem sempre dois grandes grupos políticos - em termos de poder e não numericamente: os grandes ou ricos e os pobres ou pequenos. Segundo ele, ao menos essa distinção é sempre possível fazer. Disso decorre, obviamente, que os interesses desses dois grupos são opostos e conflitantes. Os grandes desejam comandar e os pobres não querem ser oprimidos. Daí nasce aquele que seria o conflito político básico que existe em todas as sociedades (MARTINS, 2008).

Para Maquiavel, e é importante destacar isso, o conflito político não é guerra civil ou luta armada. É uma disputa que deve ser civilizada e regrada pela conquista do poder, pela obtenção de direitos e defesa destes. Todo embate pelo poder é um

conflito político. Esse é, portanto, na visão maquiaveliana, a disputa política que existe costumeiramente em todas as sociedades com o objetivo de persuadir os demais cidadãos.

É essa disputa que leva ao estabelecimento de leis ou instituições que impeçam o abuso. Ao notar que um lado tenta conquistar benefícios à custa do restante da sociedade, iniciam-se manifestações contrárias tentando debelar isso. Assim, o conflito é o motor que move as transformações políticas com vistas a diminuir as ambições exageradas, que podem surgir de ambas as partes.

Para que esses conflitos tenham um efeito positivo, algumas condições se fazem necessárias. Primeiro é importante que os cidadãos estejam envolvidos com a vida política local. Sem essa disposição de participação política, não necessariamente partidária, dificilmente haverá conquistas. A razão para isso? Quanto menos pessoas ficam sabendo das decisões e tomam partido nelas, menos são os beneficiados, mas os benefícios que esses conseguem serão, com certeza, grandes. O resultado, segundo Maquiavel (2007), é que os detentores do poder político sempre criarão obstáculos à participação de outros cidadãos. Só com pressão e luta o cidadão conseguirá entrar nesse “clube” que, em regra, é sempre fechado.

Pensadores como Aristóteles, Maquiavel e Rousseau sempre falaram na questão de uma participação política ativa dos cidadãos. Só quando os cidadãos participam é que podemos esperar a melhora de uma sociedade. Esse é um hábito que tem que ser adquirido, melhor talvez falar em construído, por cada geração. Não é porque uma geração foi atuante que a seguinte o será. Para isso é importante um processo de formação. Sem participação corremos o risco de perda de qualidade de vida, de corrupção dos regimes políticos.

Com o tempo e a constância da participação dos cidadãos, criam-se leis ou direitos que defendam os principais interesses da sociedade, como também mecanismos e instituições abertos aos reclamos da população. Por isso, o conflito político, quando entendido na perspectiva maquiaveliana, é um bom remédio para o combate à corrupção, pois mantém grande parte dos membros da população ativa na defesa do interesse comum. Ele revela, portanto, a vitalidade e a força da sociedade na busca

do bem comum.

Um exemplo recente demonstra o argumento. Em 2010, os brasileiros, mobilizados por um conjunto de entidades da sociedade civil, conseguiram, por meio de intensa mobilização pública, fazer o Congresso Nacional aprovar, o presidente da República sancionar e, posteriormente, o Poder Judiciário validar a Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, chamada Lei da Ficha Limpa, que ampliou, consideravelmente, as situações com condenações judiciais de órgãos colegiados, impedindo essas pessoas de se candidatarem a cargos públicos. Como resultado dessa mobilização já nas eleições municipais de 2012 – as primeiras com a vigência da nova Lei – cerca de 1.000 candidatos que requereram os seus registros de candidatura foram impedidos de participar do pleito.

Podemos ver, portanto, que a participação dos cidadãos nos destinos da República traz melhores resultados no uso dos recursos públicos e na qualidade da representação política da *polis*. Para concluir esse item com Maquiavel, podemos afirmar que instituições que têm essa origem, que se fundam nesses conflitos políticos, são mais duradouras e tendem – mais do que sociedades autoritárias – a garantir o bem-estar social.

A partir do abandono por parte dos cidadãos com as coisas públicas, a corrupção se instala. A pouca preocupação com as coisas públicas demonstra uma excessiva preocupação com o bem-estar privado. Contrariando, no entanto, uma percepção do senso comum, o bem-estar individual depende muito do lugar em que vivemos.

Mike Davis (2002), um pesquisador norte-americano, demonstrou, em sua obra *Dead cities and other tales*, o crescimento dos casos de corrupção na medida em que relegamos a participação política para um lugar inferior em nossas vidas. Já Robert D. Putnam (2000), em seu livro *Bowling alone: the collapse and revival of american community*, demonstra, com ampla gama de evidências empíricas, como a erosão da participação dos cidadãos estadunidenses nas organizações coletivas, que ocorre a partir de meados da década de 1960, prejudica a qualidade de vida e das instituições públicas daquele país.

Tanto Maquiavel quanto Aristóteles entenderam que há uma dinâmica própria no mundo da política, não existindo espaço para situações estáticas e estáveis. A mudança, o conflito político, a corrupção, enfim, todos os aspectos aqui expostos, mostram quão instável é o mundo da política. É em razão desse dinamismo do mundo da política que Maquiavel defende a ideia segundo a qual uma das melhores qualidades de um governante é saber a ocasião para bem decidir, reconhecer o momento oportuno. O bom político cria a ocasião propícia para a decisão ou a reconhece quando ela surge, ou, como ele diz, quando a *fortuna* se apresenta.

Ao longo da discussão até aqui feita sobre corrupção política, apesar de alguns exemplos citados, não analisamos, especificamente, a situação do Brasil. Por conta do grande número de casos de corrupção muitos acreditam que todos os políticos brasileiros são corruptos e que a política, portanto, é o lugar da corrupção, que isso não tem solução. Da grande quantidade de casos surge a sensação de que esse é o comportamento dominante no nosso País (MARTINS, 2008).

Antes, no entanto, de decretarmos o estado endêmico de corrupção no Brasil, é importante considerar algumas coisas para não cair em juízo apressado que toma o particular como geral. Há uma regra da lógica clássica que diz que sempre que se toma o particular pelo geral chega-se a uma conclusão equivocada. Mesmo que sejam alguns – ou vários – casos, não se deve generalizar, pois basta que haja um único exemplo contrário para a assertiva se tornar falsa. Esse princípio evita certos erros e permite a formulação de juízos mais precisos, para se fazer a separação entre “o joio e o trigo”. Não se deve negar ou esquecer a corrupção. Precisamos exigir a apuração e a punição dos corruptos, bem como a construção de mecanismos institucionais, políticos, que permitam a superação – em que pese a impossibilidade de sua extinção – do fenômeno como algo central da vida política brasileira. A generalização de que todos são corruptos é uma das questões que mais dificulta na busca da solução do problema.

A caracterização de certos grupos políticos como um clube de corruptos é outra dessas generalizações. Em geral, os membros do partido X acusam os membros do partido Y de serem corruptos e vice-versa. Definir um adversário como corrupto é das piores coisas que se pode fazer, e, em geral, é a forma mais usada. Esse

comportamento de bando, de “torcida” dos partidos não deve ser regra geral, nem, e muito menos, ser louvado. O mundo da política é muito mais significativo para a vida social do que o do futebol para que nos comportemos como se estivéssemos numa torcida. Esse tipo de afirmação só contribui para não termos uma análise serena da corrupção e das suas causas, possibilidades de manifestação e formas de solução, mesmo que parciais e sempre sujeitas a atualizações.

Generalizações de qualquer tipo nunca são as melhores soluções. Cada caso de corrupção política deve ser analisado individualmente, buscando-se, no entanto, soluções estruturais para os mesmos. Generalizações dessa ordem, que indicam corrupção endêmica, ou levam à passividade, ou a busca do caminho da revolução.

Falando de Brasil, convém perguntar se estamos na fase endêmica ou se ainda existe solução possível.

Depois do fim da Ditadura Militar, com as eleições indiretas de 1985 e a Constituição de 1988, passamos a falar mais de corrupção no nosso País. Isso se deve, entre outros, a três grandes fatores: maior liberdade de imprensa, que pode denunciar os casos; atuação mais forte dos ministérios públicos, estadual e federal, que passaram a ter maiores atribuições; e, principalmente, uma maior participação política da população, que passou a ficar mais atenta ao mundo político. É nesse último aspecto, essencialmente, que iremos centrar a nossa atenção no quarto capítulo da dissertação.

A proliferação de casos de corrupção foi consequência, pois, da maior fiscalização sobre os agentes políticos. Isso não significa que não houvesse corrupção antes de 1988, mas o seu combate, com toda certeza, era prejudicado, pois não se tinha imprensa livre, Ministério Público com esse tipo de atribuição, vereadores, deputados estaduais e federais e senadores com possibilidade de fiscalização e o povo estava alijado – ou bastante distante - do processo decisório. Na época da Ditadura o combate à corrupção ficava, supostamente, e quase que somente, por conta do próprio Poder Executivo. Qualquer notificação de casos de corrupção poderia abalar a imagem de serem aqueles governos sérios, probos, honestos.

Então, mais do que dar uma sensação de corrupção desenfreada, esses inúmeros casos devem ser vistos como efeito de um maior acompanhamento e fiscalização da sociedade sobre seus agentes públicos, e são, portanto, um sinal de vitalidade política. Como foi dito, sempre houve, há e haverá, em maior ou menor grau, corrupção em todos os Estados, seja no sentido de desgaste, degeneração do regime político, seja como atos de corrupção. A questão é saber o que uma sociedade faz diante desses casos.

Porém, se não podemos dizer que há uma corrupção estrutural no Brasil, alguns eventos devem nos deixar alertas para certos problemas graves. Talvez estejamos encarando como algo intrínseco do jogo político, algo profundamente perverso.

Ao se concentrar apenas nas pessoas e não perceber que há algo maior e mais complexo revela-se o raciocínio simplista de fazer da moral pessoal, ou da falta dela, a grande responsável pela corrupção. Para além da moralidade individual existem estruturas de ação que permitem ou mesmo fazem que os agentes públicos cometam atos corruptos. Mudar os peões do tabuleiro, trocando as peças brancas pelas pretas ou vice-versa, não altera a lógica do jogo.

Ao tratar da corrupção política devemos ficar atentos à suas causas fundamentais, aos mecanismos que levam a esse estado de coisas. Mais do que identificar o corrupto, importa é identificar os mecanismos que levam à corrupção, pois esses sim é que devem ser extirpados. A corrupção institucional, ao indicar a presença de uma lógica de ação corrupta consolidada no interior da máquina estatal, exige nossa atenção e ações contundentes e enérgicas.

E a recorrente pergunta se o Brasil é um país corrupto? Um fato é que há muita corrupção política neste imenso País, mas também há ainda disposição para combatê-la. Sobre a ocorrência da corrupção no País e a disposição de combater esse problema falaremos nos capítulos seguintes. Mais do que olhar os indivíduos envolvidos em corrupção, importa verificar os mecanismos que incitam ou permitem que a mesma ocorra.

Uma vez feita essa análise, cumpre lembrar, ainda, que o melhor remédio para a corrupção, prescrito desde a Antiguidade, é a participação política, o envolvimento

com a *res publica*, com as coisas públicas, com aquilo que diz respeito a todos nós. Em sociedades que esquecem a esfera pública, o terreno já está preparado para a proliferação de casos de corrupção. Ao contrário, naquelas onde os indivíduos têm consciência de que devem tomar parte na esfera da vida que ultrapassa o eu, fazendo dela um nós, a corrupção e os corruptos correm sérios riscos. Não inventaram ainda nenhum remédio melhor do que o exercício da cidadania para dar conta das doenças políticas (MARTINS, 2008).

2 RAÍZES HISTÓRICAS E CORRUPÇÃO NA REPÚBLICA BRASILEIRA

Neste capítulo buscaremos fazer uma revisão dos principais aspectos que marcam a história da corrupção no Brasil, ou mais precisamente de elementos de nosso processo de construção histórica que, ao longo do tempo, marcaram as relações público-privadas e/ou a utilização do poder político em benefício pessoal, familiar e de pequenos grupos em nosso País e, nos dias de hoje, que são fundamentais para ocorrência da corrupção ou mesmo caracterizados como atos de corrupção.

Para isso, cumpre apresentar, em cada uma das etapas históricas em que se divide a análise, uma visão geral do processo de desenvolvimento histórico, pois o mesmo acaba balizando muitas das relações público-privadas e da utilização do poder político que se pretende analisar mais detidamente, mas também porque este delimita as possibilidades de entendimento do fenômeno da corrupção e das soluções – ou da falta delas – que se apresentam.

Pensar a corrupção, dentro de suas diversas formas de manifestação no Brasil atual, exige alguns cuidados.

Um primeiro elemento a ser levado em conta, para não se cair no anacronismo histórico, é destacar, de pronto, que as manifestações do que hoje se classifica como corrupção, mesmo estando presentes de alguma maneira em nosso passado histórico, não devem ser pensadas como sempre tendo sido entendidas como tal. O conceito de corrupção, como já destacado anteriormente, tem apropriações e aplicações diversas ao longo do tempo e nas diferentes sociedades, e, mesmo num dado momento histórico apresenta uma gama de possibilidades de compreensão.

Para ser mais específico, vale exemplificar, com a questão da forma de acesso aos cargos públicos. Hoje a forma principal e legalmente definida como prioritária para um cidadão trabalhar no serviço público brasileiro é o concurso público. Existe mesmo uma repulsa moral ao grande número de cargos comissionados e a sua ocupação sempre gera algum tipo de discussão pública. Num movimento mais decisivo, o próprio Supremo Tribunal Federal editou, em 21 de agosto de 2008, a

Súmula Vinculante número 13, que, por sintética, merece ser citada na íntegra:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, acesso em 7 out. 2013).

Por certo, não havia nenhum impedimento legal ou moral para que ocupantes de funções públicas fossem parentes de seus superiores hierárquicos nos períodos colonial e imperial. Não havia, nem mesmo, àquela época, a ideia de servidor público concursado e comissionado. Todas as funções eram de confiança do soberano e do chefe.

Assim cumpre evitar caracterizar situações que aconteciam em nossos períodos colonial e imperial como corruptas. Isso, no entanto, não deve nos impedir de perceber que a continuidade dessas práticas, ao longo do período republicano, especialmente nos anos mais recentes, são caracterizadas como tais e, como se vê pela Súmula do STF, até mesmo legalmente repudiadas.

Uma segunda questão importante é que ao apontarmos a presença, digamos em potencial, da corrupção na sociedade brasileira, desde os seus períodos históricos mais longínquos, não significa admitir que esse seja um problema sem algum tipo de solução. Não há aqui nenhuma tentativa de naturalizar o fenômeno, e sim, apenas, e tão somente, uma busca para se verificar como a relação dos cidadãos desse País com os poderes públicos, como as relações entre o público e o privado, em última análise, se estabeleceram ao longo do tempo, que mutações sofreram, quais, portanto, os elementos de continuidade e ruptura que conseguimos verificar – mesmo que brevemente – nesses mais de quinhentos anos de história, com o intuito único de estabelecermos as bases para uma análise dessa questão no seu tempo presente.

Um terceiro apontamento a ser feito é que, ao nos utilizarmos para a análise de

conceitos como patrimonialismo⁸, mandonismo⁹, coronelismo¹⁰, com o fito de compreender as indistinções que se construíram ao longo do tempo entre o público e o privado, não pressupomos, de modo algum, uma aplicação esquemática à sociedade brasileira de hoje, cada vez mais complexa, que demanda outros instrumentais para a crítica do momento presente. Esses conceitos, no entanto, nos permitem compreender de forma mais distintiva os elementos de continuidade e ruptura presentes no momento histórico aqui analisado. Como destaca Newton Bignotto (2008, p. 27), “[...] o estudo da corrupção no Brasil não pode ser realizado à parte do recurso à teoria política e à história, sem o qual podemos ser levados a inventar uma esfera pública ideal, que não corresponde efetivamente aos processos históricos brasileiros [...]”.

Feitas essas considerações iniciais podemos passar a uma abordagem histórico-cronológica da sociedade brasileira, mesmo que de forma sucinta, para podermos destacar elementos importantes e significativos para o que se pretende, por fim, analisar no capítulo quarto, das práticas de uma organização não governamental num regime político republicano, num tempo que possui normas e regras que estão permanentemente sendo atualizadas, que caracterizam diversas situações - como corrupção - e as condenam.

⁸ Conforme destaca José Maurício Domingues (2008, p. 187) “[...] uma visão patrimonialista do Estado, segundo a qual posições e cargos deveriam ser naturalmente explorados por governantes e funcionários, cujos recursos eram indistintos em relação aos do Estado ou advinham da exploração daquelas posições e cargos como prebendas que lhes permitiam extrair benesses pessoais”. O patrimonialismo, portanto, marca-se pela indistinção entre o público e o privado.

⁹ Segundo o que podemos apreender de Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976, p. 154) “[...] a política brasileira vinha tendo [...] os seguintes caracteres que permaneciam [...] e a autoridade política, econômica e social nas mãos dos proprietários rurais [...]”. Caracterizando-se, assim, o mandonismo como o uso de poder por grupos oligárquicos e personalizados que exerciam o mesmo buscando sempre o afastamento de qualquer contestação, para isso usando de diversos meios, dos econômicos aos políticos, dos sociais à violência.

¹⁰ O coronelismo, segundo Victor Nunes Leal (1997, p. 63), é marcado pelo poder político do dono de terras que “[...] diante da ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado, [...] mantém a dependência do elemento rural ao fazendeiro, impedindo o contato direto dos partidos com essa parcela notoriamente majoritária do nosso eleitorado”. O coronel exerce, segundo o autor, uma hegemonia social “[...] em relação aos dependentes da sua propriedade, que constituem o seu maço de votos de cabresto”, garantindo poder e influência política, econômica e social.

2.1 O BRASIL COLÔNIA: O PATRIMONIALISMO COMO PRÁTICA CORRIQUEIRA

Um dos elementos centrais do pensamento político moderno – seja de correntes liberais, seja das socialistas – é a separação entre o público e o privado. Como destaca José Maurício Domingues (2008, p. 187), à diferença dos momentos históricos anteriores,

[...] o patrimônio estatal, agora público, dissociou-se de seus governantes e funcionários, doravante privado. Isso se contrapôs a uma visão patrimonialista do Estado, segundo a qual posições e cargos deveriam ser naturalmente explorados por governantes e funcionários, cujos recursos eram indistintos em relação aos da Estado ou adivinham da exploração daquelas posições e cargos como prebendas que lhes permitiam extrair benesses pessoais.

O sociólogo alemão Max Weber apontava três formas possíveis de controle e dominação do poder do Estado. A racional-legal, moderna, com suas normas e regras universais, impessoais, portanto. Uma segunda que seria a carismática, que dependia do reconhecimento das capacidades e habilidades de um líder, e, por fim, a tradicional que, segundo apontado por Domingues (2008, p. 187):

[...] dentro da qual o patrimonialismo era variante fundamental. Nela não haveria separação entre público e privado, meios de administração e funcionários ou governantes, beneficiando-se estes livremente da exploração de suas posições e cargos. Ademais a dominação tradicional, como o nome indica, voltar-se-ia para o passado, legitimando-se pela repetição, não pela eficiência e pela transformação.

No Brasil Colônia, como sabemos, o poder público e o poder privado eram fontes efetivas de poder. Em que pese à presença do Estado português desde os primórdios da colonização, que motivam afirmações como a de Alceu Amoroso Lima, conforme destacado por Arno Wehling e Maria José C. M. Wehling (1999, p. 309), de que “[...] o Brasil teve Estado antes de ter povo”, o poder privado, que tinha por base o latifúndio e a família patriarcal, tinha, para dizer o mínimo, a força para diluir a autoridade do Estado, ou mesmo em alguns casos, para fragmentá-la por completo.

Como destaca Holanda (1995, p. 145-146), no Brasil,

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre

os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber.

Apesar do ainda relativamente pequeno conhecimento sobre a burocracia colonial brasileira, podemos afirmar que ela correspondia a um modelo patrimonialista no qual os cargos públicos eram encarados como de propriedade do soberano e passíveis de serem por ele doados. Vale ainda destacar que o acesso ao serviço público – dada uma instituição tipicamente estamental trazida de Portugal que era o “morgadio”, pelo qual apenas o primeiro filho herdaria o patrimônio paterno – era junto com a dignidade eclesiástica as principais formas de se ascender socialmente no Brasil Colônia. Aqui contava fortemente as práticas absolutistas, que em certo sentido irão se tornar uma tradição por várias décadas do Brasil independente, onde era clara a mistura entre o tesouro do reino, do Estado, com o do rei e dos funcionários estatais, na sua maioria nobres.

Somando-se a isso, a já documentada prática dos casamentos endogâmicos entre as famílias das elites coloniais e o fato de que vivíamos numa sociedade onde a exclusão social e política eram amplamente praticadas e em alguns casos, como no dos escravos, até mesmo reconhecidas por leis, que no direito civil eram considerados coisas e não pessoas, e no direito penal eram pessoas e, portanto, criminalmente imputáveis (LEITE, 1984).

Se acrescentarmos, ainda, uma sociedade analfabeta e escravocrata, com uma economia voltada prioritariamente ao exterior, veremos que as condições para o que hoje entendemos como corrupção eram grandes e praticadas como ação cotidiana e de nenhuma maneira reprimidas social, política ou legalmente. As exceções para isso estão somente no âmbito de contrabando e sonegação fiscal, visto serem essas áreas em que os prejuízos ao erário real se faziam sentir sobre o funcionamento da máquina burocrática e, portanto, não eram admissíveis para o poder absoluto (CARVALHO, 2001).

A justiça real, ademais, tinha alcance restrito por não chegar às regiões afastadas das cidades, poucas e pequenas, ou por sofrer oposição da justiça privada da elite proprietária de terras. Os cidadãos, no mais das vezes, tinham que recorrer à

“proteção” dos grandes proprietários ou ficar à mercê da força dos mesmos (CARVALHO, 2001).

Como consequência de todo esse processo, podemos afirmar que não tínhamos nem poder público tal como o conhecemos e muito menos cidadãos. Existiam os privilegiados e os não-privilegiados. Terreno fértil para a prática do patrimonialismo, mandonismo, nepotismo, clientelismo e outras situações que ainda vicejam em vários pontos do território brasileiro.

Todavia, como destaca Luciano Raposo Figueiredo (2008, p. 209), devemos ter cuidado porque:

A interpretação do fenômeno da corrupção na época colonial exige seu enquadramento sob diretrizes gerais que marcavam a cultura política, as práticas administrativas e a dinâmica da colonização mercantilista na América portuguesa. Fora desses quadros a compreensão das condutas de funcionários régios e moradores tende a aparecer cercada de anacronismo, simplificação e teleologia. A recomendação acima não é gratuita. A incidência da corrupção ao longo da formação do país e sua recorrência na vida contemporânea cristalizaram a ideia de que ela resulta de uma espécie de destino atávico que finca raízes na tradição portuguesa, como a sementeira dos males atuais. O processo de desprendimento em relação a esse modelo não é fácil, esbarrando na carência da historiografia atual de investigações exaustivas dedicadas a estudos de casos, especialmente sobre o desempenho do poder e da ação de funcionários em sua relação com os governados e com as instâncias superiores da administração do Brasil Colônia.

Há vários estudos sobre o tema do patrimonialismo no Brasil, que demonstram, apesar de alguma variedade nas ênfases e abordagens, que a questão estava presente de modo destacado. Poucos são os historiadores que, ao analisar o nosso período colonial deixam de destacar o tema. Na análise de Faoro (1998), podemos observar a noção de que há continuidade histórica, do período colonial até os dias da República, no comando e controle que um “estamento burocrático” exerce sobre o aparelho de Estado, sugando assim a nação, de forma permanente e intensa. Já Florestan Fernandes (1975) e Maria Sílvia de Carvalho Franco (1997), com ênfases diversas, destacam o momento societário do patrimonialismo. Ou seja, o Estado possuiria aspectos patrimonialistas, mas a própria sociedade dá vida, com seus impulsos a penetração de seus interesses particulares na administração. Esses interesses acabam por se apropriar do aparelho burocrático e de seus recursos para enriquecer-se. Já Simon Schwartzman (1988) enfatiza o momento estatal do

patrimonialismo no Brasil, porém apresenta uma visão diferente da tradicional. Para ele, o Estado neopatrimonialista seria usado por seus ocupantes, agentes políticos e servidores, mas teria características modernizadoras, legitimando sua ação pelo desenvolvimento de um projeto para o futuro, não pela reiteração dos mecanismos de controle do passado (DOMINGUES, 2008).

Como destaca Faoro (1998, p. 171), no seu clássico *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*,

[...] o patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público – o agente com investidura e regimento e o agente por delegação – pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder.

Já em meados do século XVII, o Padre Antonio Vieira, conforme destacado por Faoro, aponta de forma clara os problemas dos representantes do rei que deveriam se dedicar “ao nosso bem”, mas “vêm cá buscar os nossos bens”. Afirma ele:

[...] perde-se o Brasil, Senhor (digamo-lo em uma palavra) porque alguns ministros de Sua Majestade não vêm cá buscar o nosso bem, vem cá buscar nossos bens [...]. El-Rei manda-os tomar Pernambuco, e eles contentam-se com o tomar... Este tomar o alheio, ou seja o do Rei ou o dos povos, é a origem da doença; e as várias artes e modos e instrumentos de tomar são os sintomas, que, sendo de sua natureza muito perigosa, a fazem por momentos mais mortal.... Desfazia-se o povo em tributos, em imposições e mais imposições, em donativos e mais donativos, em esmolas e mais esmolas (que até à humildade deste nome se sujeitava a necessidade ou se abatia a cobiça), e no cabo nada aproveitava, nada luzia, nada aparecia. Por quê? - Porque o dinheiro não passava das mãos por onde passava (FAORO, 1998, p. 173).

No entanto, já no século XVII surgem questionamentos em Portugal sobre os limites do poder real. A questão do público e do privado aparece, talvez pela primeira vez, nas discussões que são efetuadas pela elite local. Como destaca Francisco Carlos Teixeira da Silva (1990, p. 49):

A visão tradicional do Reino enquanto patrimônio régio, vigente em Portugal nos séculos XIII e XIV, sofria nitidamente uma cesura, bem marcada pelas Cortes de 1641 e pela consulta ao Conselho de Estado, em 1656. Em ambas as ocasiões se distinguem o público ligado à governação, do privado,

concernente aos domínios do rei enquanto senhor de uma Casa e de um título.

Podemos apontar o lastimável estado em que se encontravam tanto as atividades essenciais para a administração e controle da Colônia, como Justiça, segurança pública e finanças, bem como em atividades, para aqueles tempos considerados acessórios como educação, saúde e obras públicas. A Justiça era, em uma palavra, ineficiente. Cara, lenta e de difícil acesso. Faltavam juízes e muitos dos que ocupavam essas funções eram despreparados, inaptos ou simplesmente venais. As quase infinitas possibilidades de recursos ouvidoria, Relação, Suplicação e, por vezes, até mesmo a Mesa do Desembargo do Paço, com seus tempos administrativos sem controle e as dificuldades de transporte e comunicação da época, faziam com que os pleitos judiciais durassem anos, por vezes uma década ou mais. A precariedade quantitativa e qualitativa das forças da ordem fazia com o mandonismo e a utilização de forças privadas para a imposição de interesses particulares fosse a ordem do dia não só nas áreas interioranas, mas até mesmo nas cidades. Por fim, no campo das finanças públicas o padrão – quase permanente – era o déficit. Mesmo o soldo das tropas sofria com a irregularidade dos pagamentos. Na educação, o período colonial também não se destaca positivamente. Basicamente o que temos são algumas aulas de primeiras letras ministradas por religiosos, especialmente jesuítas. Hospitais eram raros, salvo alguns militares e outras tão poucas Santas Casas de Misericórdia. No que diz respeito às estradas, melhor seria dizer caminhos, a situação não se diferencia, basicamente utilizam-se as praias ou pequenas picadas pelas matas para se realizar a ligação entre as vilas e ou cidades (PRADO JÚNIOR, 1999).

Se assim são as coisas no que diz respeito à ação administrativa direta, não muito diferente se dão no campo daquilo que podemos denominar de moralidade pública. O que predomina, desde os mais altos postos da administração até os mais simples funcionários são a corrupção e a imoralidade. A própria ascensão aos cargos públicos, muitas vezes objetos de compra ou troca, faz com que os que os assumam se sintam como donos do posto e das possibilidades que se apresentam. Daí advinha toda uma série de práticas aceitas, ou não, como peculato, suborno, apropriação de impostos, extorsão, além de cunhagem de moedas e desvio de função (PRADO JÚNIOR, 1999).

Para encerrar essa caracterização dos elementos constitutivos da corrupção no Brasil Colonial é útil citar uma visão mais matizada sobre a questão, que aponta novos elementos para a interpretação: Para isso, é importante, sustentado pelas recentes revisões historiográficas acerca da natureza da administração estatal e do exercício da justiça e do poder no Brasil Colônia, buscar novo entendimento sobre a conduta dos funcionários reais. O cipoal legislativo, a demora e a pertinácia da máquina jurídica, a aposição de cargos públicos, a remuneração sem padronização, a acumulação de cargos pelas mesmas pessoas e as persistentes contradições entre os vários dispositivos legais são uma face da desordem, mas expressam, claramente, um processo de organização do Estado Moderno. Impossível se pensar na passagem sutil e bem tramada da inexistência de formação estatal para um Estado burocrático moderno, weberiano, com todas as suas normas e regras, definições de funções, carreiras e papéis. Menos ainda estava resolvida a distinção entre o que era público e o que era privado, tempos de absolutismo, lembremos (FIGUEIREDO, 2008).

Como destaca Figueiredo (2008, p. 210), de forma bastante direta sobre a tolerância com atividades percebidas hoje como corruptas no período colonial,

A política régia de remunerar mal seus servidores tornava tácita a possibilidade de complementação com ganhos relacionados à sua atividade, especialmente nas colônias. [...]. Magistrados, capitães, governadores, vice-reis, meirinhos, contratadores, eclesiásticos não desperdiçaram chances de cultivar ganhos paralelos. Em troca deles guardas facilitavam a soltura de condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unham parte das mercadorias que deveriam tributar. A participação em atividades de contrabando revelava-se também tolerada. [...] distinta era a ação permissiva que gerava rendas particulares para autoridades em exercício de funções régias e a prática de extorsões, desrespeito às leis estabelecidas ou algumas práticas de violência que transgredissem as determinações das leis e costumes do reino. Ainda que os limites que distingam as esferas de participação entre aquelas consentidas e aquelas efetivamente proibidas e ilegais sejam geralmente imprecisos, havia extremos como o contrabando ou o recebimento de propinas, de um lado, e a fabricação de moeda falsa, participação em desvio de receitas da coroa e outros crimes, de outro.

Podemos, portanto, perceber seja diante de uma visão mais matizada como a de Figueiredo (2008), seja diante de colocações mais extremas como de Prado Júnior (1999), que no período colonial de nossa história já estavam presentes alguns elementos-chaves que, mesmo sob circunstâncias diversas e, ao menos num certo

sentido, atualizados por questões que se apresentaram ao longo do tempo, propiciam, a ocorrência da corrupção e a construção de uma cultura política, seja interna, no sentido das relações que se estabelecem dentro dos aparelhos de poder, seja externa, no sentido das relações que se estabelecem entre os cidadãos, as empresas e os aparelhos de poder, que estimula a sua continuidade.

O período imperial iria, em certo sentido, atualizar alguns elementos e colocar outros em cena.

2.2 O BRASIL IMPÉRIO: CONSTRUINDO UM SISTEMA POLÍTICO PRÓPRIO

A Independência do Brasil pouco alterou esse quadro desalentador anteriormente descrito. Em que pese o fato de que avançamos na construção de um sistema político próprio, necessário, por óbvio, para a gestão de nossa situação de independência, o exercício da ação política tinha sérias restrições. Aqui não destaco, porque na verdade algo presente na conjuntura política internacional do período, a discriminação da mulher, a ausência do voto feminino e do voto dos escravos. Falo da restrição do voto por renda que excluía a maior parte da população masculina adulta: o chamado voto censitário. Apesar do voto do analfabeto ser permitido até quase o final do império em 1881, quando tivemos reforma significativa da Lei Eleitoral que, se por um lado, implantou o voto direto, por outro reduziu ainda mais o conjunto dos votantes ao impedir o voto dos analfabetos. Vale ainda dizer que a fraude e o suborno marcavam, como amplamente documentado, os processos eleitorais. Características essas que, junto com o uso da violência estarão presentes em todos os pleitos brasileiros por ainda muito tempo de nossa República.

Como destaca Lilia Moritz Schwarcz (1998, p. 118) sobre a exclusividade da participação nas estruturas de poder “[...] também o exercício da política era para poucos: no Segundo Reinado, um grupo bastante especial tomará para si o encargo dessa atividade, sobretudo a partir da década de 50 [...]”.

Conforme afirmam Neves e Machado (1999, p. 288) sobre o processo de exclusão de amplos setores dos processos políticos,

O povo, isto é, a arraia-miúda dos pobres livres, com alguma ocupação fixa – como pequenos produtores rurais, caixeiros, artífices e soldados -, e a plebe dos miseráveis, vadios e escravos alforriados podiam até ter acesso à primeira instância das eleições, mas deviam, por sua 'falta de instrução cívica', sujeitar-se à opinião esclarecida dos homens de casaca, ou, se necessário, serem contidos pela força.

O sistema político brasileiro no período monárquico era marcado por uma duplicidade que exigia, por um lado, atenção à uma unidade mínima e por outro que abrisse espaço às diferenças intraoligárquicas. Assim nos apresentam a situação, os autores Neves e Machado (1999, p. 276-27):

Contudo, o sistema não poderia funcionar sem um mecanismo que aglutinasse a base ao topo e que desse espaço, ao mesmo tempo, às manifestações de incompatibilidade, ainda presentes, no dia a dia das elites locais. Se o bipartidarismo parlamentar, regido pelo Poder Moderador da Coroa, atendeu a essa última necessidade, quanto ao primeiro aspecto, foi o clientelismo a força propulsora encontrada para fazer a máquina funcionar. [...]. Direcionou a preocupação dominante dos políticos do Império para a concessão de cargos públicos, proteção e outros benefícios, em troca de lealdade política e pessoal. Significou a arte de pactuar, criando procedimentos e práticas que marcaram profundamente a vida política brasileira, e que, com pequenas variações, continuaram a integrar o cotidiano do país até muito recentemente, senão até hoje.

As fraudes, marca dos processos eleitorais, e também elas uma forma de corrupção, dessa feita, eleitoral, pois distorciam a vontade dos eleitores. Uma das formas era a recusa das mesas eleitorais em reconhecer algum votante que fosse vinculado à oposição ou por outro lado aceitar a inscrição de um que não preenchia os requisitos legais. Outro método usado era modificar a votação dos candidatos nas atas da junta eleitoral. O suborno também ocorria com frequência com a realização de festas e distribuição de comida e bebida no dia das eleições e a distribuição de cargos públicos, entre outras modalidades.

Os cargos públicos eram usados para as trocas políticas, sendo os mais procurados os do poder Judiciário, pelas inúmeras possibilidades de trocas, chantagem e extorsão, e os da burocracia estatal, que além dos motivos anteriormente citados ainda incluíam a possibilidade de desvios de recursos públicos mais vultosos. Outros cargos que também chamavam a atenção das redes de clientela eram os das Forças Armadas regulares, da polícia, da Guarda Nacional e de profissões liberais, como

médicos e farmacêuticos.

Em 1876, Afonso Celso de Assis Figueiredo, o visconde de Ouro Preto, que alguns anos depois viria a integrar um gabinete, lançou um livro que, conforme destacado por Neves e Machado (1999, p. 281), possuía um capítulo com o título de *Empregomania*, onde afirmava, mais uma vez estabelecendo a relação de práticas de corrupção com doenças, que

Esta moléstia – endêmica no Brasil – é um dos seus grandes males. E vem ele principalmente de que ministros e presidentes de província consideram, como o mais eficaz e seguro meio de fomentar e consolidar a clientela, estabelecer rendas vitalícias ou temporárias em favor dos filhos, genros, parentes ou protegidos de magnatas políticos.

No campo das liberdades civis continuávamos a praticar a escravidão, mesmo apesar de várias promessas “para inglês ver”, feitas em tratados internacionais, fosse ainda por Portugal em 1810, fosse depois já pelo Brasil independente em 1826, que prometeram o fim do tráfico negreiro, fosse lei aprovada em 1831 que decretara que todos os escravos aqui desembarcados a partir de então seriam livres. Mesmo depois com a Lei Eusébio de Queiróz, que acaba com o tráfico a partir de 1850, a escravidão persistirá por mais quase quatro décadas. Tínhamos, também, sérias restrições à presença da mulher e dos brancos pobres nos assuntos públicos, entre outros problemas. Não obstante, um grau bastante apreciável de liberdade de imprensa e de expressão (CARVALHO, 2001; IGLÉSIAS, 1993). Outros autores destacam como o Imperador, especialmente a partir da década de 1870, sofria inúmeras críticas dos mais variados jornais, incluindo a publicação de criativas caricaturas (SCHWARCZ, 1998; NEVES; MACHADO, 1999).

Já no aspecto social éramos um País ainda marcado, como na verdade em todas as esferas da vida, por privilégios e não por políticas públicas que pudessem ser chamadas de cidadãs. O pouco que existia de saúde e educação fornecidas pelo poder estatal era direcionado aos grupos da elite brasileira.

Apesar de sermos uma monarquia constitucional, também no campo legal e no funcionamento da máquina pública continuavam a prosperar práticas que vinham do tempo colonial. Durante muito tempo, inclusive, várias leis do período colonial, como

as Ordenações Filipinas, que ficaram prontas em 1595, mas só foram mandadas observar por completo a partir de sua impressão em 1603, ainda vigoram no Brasil, bem como a percepção de que o poder público existia em função do monarca e das elites dominantes. O Imperador, como destacava a Constituição Brasileira de 1824, era inimputável.

Não obstante, todas as tensões políticas vivenciadas pelo País ao longo do império, as elites dirigentes do País conseguiram criar, aos poucos, uma burocracia – que funcionava em parte, segundo critérios de eficiência e por outra dentro dos critérios de clientelismo e prebendalização – capaz de exercer o seu poder em todo o território nacional. A centralização do poder – em especial no Segundo Reinado (1840 – 1889) – permitiu que esse estado de coisas se mantivesse e se reproduzisse nos vários âmbitos e níveis dos poderes públicos.

Como destaca Schwarcz (2008, p. 236), ao lembrar um elemento problematizador da noção de corrupção para a própria existência da monarquia brasileira:

Corrupção é, portanto, uma noção que surge nesse contexto – mesmo que sob outros nomes–, como a forma de acusação ao sistema, o qual, para existir, precisava estar acima dela. Dentre as especificidades da monarquia está justamente esta complicada relação entre as esferas públicas e privadas.

Durante o período imperial o termo corrupção quase nunca foi usado. Existe lógica nessa ausência. A própria ideia de corrupção só se apresenta quando estamos tratando de um Estado e uma sociedade onde existe na base de seu funcionamento a proposição de que os cidadãos são portadores de alguma igualdade de direitos. Questão, que diga-se, por mais inovador e esclarecido que fosse nosso monarca durante o Segundo Reinado (1840 – 1889), não estava presente. Lembremos da continuidade da escravidão e da presença do Poder Moderador, um quarto poder que podia subjugar todos os demais e era exclusivo do Imperador. Além disso, tínhamos um Chefe de Estado que, conforme demonstram os documentos da época, gostava de disseminar a ideia de que não poderia ser julgado, nem mesmo ter suas ações discutidas por outros homens (SCHWARCZ, 2008).

Somente quando o momento final do Império se aproxima, já na década de 1880,

com a perda de apoio de parte de setores social, política e economicamente significativos e as várias dificuldades do País se apresentando publicamente, é que a ideia de corrupção no regime político começa a ser tratada. Não que antes desse período não existisse a percepção de corrupção no Império. O que foi importante nesse momento e que se merece destacar é que a discussão deixa o espaço privado de casas e salões e passa para a esfera pública, para os jornais. O monarca, enfim, perdia a sua áurea de divindade que não se podia ter suas ações analisadas pelos cidadãos comuns. Na impossibilidade de traçarmos um quadro mais geral, basta aqui destacar um episódio que expôs a fraqueza moral do governo imperial e sua incapacidade ou falta de interesse em tomar providências contra funcionários que cometiam atos de corrupção. Falamos do episódio que ficou conhecido como o “roubo das jóias da coroa”. Como aponta Schwarcz (2008, p. 229):

Paiva, o principal suspeito, havia sido afastado formalmente do serviço no paço, mas continuava contando com a proteção do monarca; morava num terreno situado dentro da Quinta da Boa Vista, a poucos metros do local onde foram encontradas as jóias. Além disso, mantivera consigo as chaves do palácio, apesar de não estar mais no desempenho de suas funções oficiais. Por fim, os três implicados no roubo haviam sido soltos imediatamente e com o consentimento prévio do Imperador. Nesse meio tempo, Trigo Loureiro e o tenente Lírio, os dois policiais que atuaram no caso, foram agraciados com ordens honoríficas: o primeiro com a Comenda da Rosa e o segundo com o grau de Cavaleiro. Tais gestos foram prontamente interpretados pela imprensa como uma tentativa de ‘silenciar’ os policiais e de ‘amaciá-los’ com títulos em geral reservados à nobreza. Os termos eram outros, mas se referiam à noção de corrupção política ou favoritismo [...]. A Gazeta de Notícias bradava que ‘no Brasil não havia legalidade [...] era uma folia organizada’. Dizia-se também que, assim como as jóias – que foram encontradas no meio de um lamaçal - a justiça do império havia sido ‘enterrada’ e que tudo não passava de um ‘mar de lama’

Esse termo – mar de lama – não tardaria a reaparecer em nossa história política para denunciar a percepção desta intrincada relação, marcada por uma fluidez de suas fronteiras, entre o público e o privado. Tanto Carlos Frederico Werneck de Lacerda (1914 – 1977), jornalista e político, membro da União Democrática Nacional (UDN), em relação à Getúlio Dornelles Vargas (1882 – 1954), quanto grupos militares e políticos, em relação a João Belchior Marques Goulart (1919 – 1976), o Jango, irão retomar o uso da afirmação para caracterizar seus respectivos governos.

O estatuto da discussão da corrupção no Império tem diferença fundamental em relação à República. Como destaca Schwarcz (2008, p. 235): “[...] atacar o

Imperador era sinônimo de atacar o Estado, uma vez que ele o personificava”. Isso fazia toda a diferença para o Império e para o Imperador.

Uma única mudança substancial do ponto de vista da dos direitos civis no período imperial é o fim da escravidão no ano de 1888. Mudança de estatuto jurídico, no entanto, que não se refletiu nas relações políticas e sociais de modo determinante e não altera as práticas mais conhecidas que compõem esse leque de ações que denominamos corrupção. Importa destacar, que os negros, mesmo livres, terão pouco ou nenhum acesso aos poderes estatais. Sua influência na política, nesse momento final do Império e durante boa parte da República, será, da forma como eles eram tratados, marginal.

Aproximando-se o fim do século XIX, o Império e o Imperador, sem apoio político, econômico, social e militar expressivos, irão ser substituídos pela República e o seu chefe de Estado e de governo, o presidente. Aqui, pelo próprio significado do termo, *res publica*, e da concepção que lhe subjaz, podemos, efetivamente, começar a tratar da história da corrupção no Brasil.

2.3 O BRASIL REPÚBLICA

2.3.1 A Primeira República (1889 - 1930): novas expectativas

A transformação do nosso regime político de Império para República, em que pese todas as expectativas que existiam naquele período, acabou por se revelar também pouco substantiva do ponto de vista das possibilidades de ação política e do combate à corrupção. Pouco se pode destacar de efetivo nestes aspectos. Talvez as mudanças mais substanciais sejam a separação da Igreja do Estado e a ampla liberdade religiosa a partir de então, e ainda a ampliação dos poderes – legislativos e tributários - dos Estados, num processo ainda tênue de descentralização. Os poderes públicos continuavam dominados pelas elites e seus interesses, e a descentralização serviu, na verdade, para “democratizar” o acesso das elites estaduais ao poder local. O aparato político e social do País continuava a negar igualdade de direitos e a erigir privilégios. Em que pese a igualdade de todos

perante a lei. Continuávamos, na prática, sendo um País onde uns eram mais iguais do que outros.

Ademais, no que diz respeito às mudanças econômicas e sociais, e seus impactos, devemos ser parcimoniosos, pois, como destacam João Luis Fragoso (1990, p. 187)

Se é certo que a República surge em meio a modificações econômico-sociais, deve-se, contudo, ter-se cautela quanto à sua profundidade estrutural. Nunca é demais recordar que o fim do trabalho escravo não significou o aparecimento de relações capitalistas de produção no campo e que a estrutura agrária continuaria a ter a hegemonia de relações não-capitalistas. Da mesma maneira, tal mudança não representou um deslocamento das oligarquias rurais do poder, que continuava nas mãos dos grupos agrários. Por outro lado, apesar de um certo crescimento urbano e industrial (com as suas respectivas classes sociais), este ainda era incipiente [...].

No período inicial da República, conhecido como Primeira República (1889 – 1930) ou República dos Coronéis, ocorrem, de maneira continuada e crescente, movimentos mais significativos de luta pela criação e/ou extensão dos direitos de cidadania, no campo dos direitos políticos, sociais e civis.

Em que pese os poucos resultados obtidos naquele momento, esses movimentos, que incluíam, entre outros, mulheres lutando pelo direito ao voto, operários defendendo legislação social e trabalhista e até militares oriundos de setores da classe média exigindo reformas políticas e econômicas na época, tidas como revolucionárias, preparam, digamos assim, as bases para as transformações que marcariam o Brasil a partir de então.

O tenentismo é um dos movimentos que marcam essa luta pela transformação do Brasil e, especialmente, contra o *status quo* político corrupto então predominante. Os tenentes nunca chegaram, naquele momento, a apresentar um programa político consistente, mas suas diversas declarações, manifestos e entrevistas, entre outros documentos, apresentam as ideias centrais pelas quais propugnavam e que caracterizam a luta contra a corrupção que – podemos dizer na visão deles – o sistema oligárquico institucionalizava. A sua principal bandeira, com toda a certeza, era a derrubada da oligarquia e a defesa do voto secreto e da justiça eleitoral independente, mas pediam também, sinal dos tempos de início da crise do

liberalismo político mundial, a nacionalização do subsolo, uma política industrial ativa; medidas como: férias, seguro contra acidentes de trabalho, proteção à mulher e às crianças, aposentadoria e, ainda, a educação obrigatória (IGLESIAS, 1993).

Tenentes que, como destaca Darcy Ribeiro, além de várias medidas, já pediam a punição aos corruptos, por meio de uma declaração de princípios lançada em 1926 onde afirmam que

Somos contra: os impostos exorbitantes, a incompetência administrativa, a falta de justiça, a mentira do voto, o amordaçamento da imprensa, as perseguições políticas, o desrespeito à autonomia dos estados, a falta de legislação social, o estado de sítio. Somos a favor: do ensino primário gratuito, da instrução profissionalizante e técnica, da liberdade de pensamento, da unificação e autonomia da justiça, da reforma da lei eleitoral e do fisco, do voto secreto obrigatório, da liberdade sindical, do castigo aos defraudadores do patrimônio do povo e aos políticos corruptos e do auxílio estatal às forças econômicas (RIBEIRO, 1985, p.79).

Logicamente, esses grupos não aparecem do nada, são resultados do processo de industrialização-urbanização-modernização que o País vive. São resultados de influências político-ideológico-culturais que varrem o mundo e chegam ao País. Entretanto, aqui não é o lugar para tratarmos desse processo. Fica o registro para não passarmos sem menção a esses que são processos centrais de definição do Brasil moderno.

Pensar a Primeira República e a sua relação com a corrupção exige uma discussão sobre o funcionamento do sistema político e eleitoral, como estrutura fundamental de poder naquele momento de nossa história. Segundo Hebe Mattos (2012, p. 105):

Os atores privilegiados do jogo político oligárquico estiveram longe de responderem sozinhos pelo processo político que se seguiu. Se a política dos estados garantiu, em certa medida, a formalização da fraude, isso nunca foi totalmente assumido como desejável – as eleições eram um rito necessário, como a homenagem que o vício presta à virtude. Além disso, o equilíbrio interoligárquico era bastante fluido, abrindo brechas que muitas vezes emprestavam novos sentidos às disputas eleitorais, fossem locais ou nacionais.

A autora continua e faz importante discussão sobre as eleições locais, o coronelismo e a obra clássica de Leal (1997), *Coronelismo, enxada e voto*. Segundo ela:

São muitas as controvérsias interpretativas sobre os significados das

eleições locais na Primeira República, mas comumente compreendidas a partir da ideia do pacto coronelista. Segundo o livro clássico de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, o pacto coronelista se caracterizaria como a forma política do mandonismo local num contexto de relativo enfraquecimento do poder privado dos potentados locais, diretamente ligado à abolição da escravidão e à queda da monarquia. O pacto se resumiria na troca do voto popular, supostamente controlado pelos potentados locais, por empregos e verbas públicas no município – que se tornariam a base do poder de controle dos eleitores pelo “coronel republicano. O argumento parte do princípio do controle absoluto do chefe político local sobre o voto das populações rurais, por um lado, e, por outro, da importância desse controle como moeda política. Desde sua publicação em 1949, o trabalho foi alvo de muitas críticas. Se a grande maioria da população não votava e os resultados eleitorais eram decididos pelas comissões de verificação de poderes, qual seria o sentido do pacto? Em outras palavras, qual a importância das eleições no contexto de fraude eleitoral que a política dos estados aparentemente institucionalizava? (MATTOS, 2012, p. 105).

O trabalho de Leal (1997), conforme destacado tanto por aqueles que concordam como por aqueles que discordam da tese central do autor, é um clássico. Como destacou Carvalho (1999), o controle dos eleitores era um elemento chave do sistema político na Primeira República. Era ele que definia as disputas entre os diversos coronéis. Muitas vezes essas lutas entre os líderes políticos – locais ou estaduais – tomavam a forma de pequenas guerras civis. Era nos municípios que se localizavam e se definiam as disputas pelos interesses em jogo, a luta pelos recursos públicos à disposição daquele que fosse mais ousado, aguerrido, até mesmo violento. Com a criação das prefeituras, centralizando os recursos e boa parte do poder decisório, em oposição ao sistema mais diversificado e descentralizado das câmaras municipais, que acontece no início do período republicano, ocorreu uma ampliação da tensão política entre as elites locais (MATTOS, 2012).

A discussão sobre a importância das eleições para a manutenção do poder político dos coronéis e das possibilidades de se utilizar do aparelho de Estado e, claro, de seus recursos, continua sendo feita por Mattos (2012, p. 107):

Num contexto em que a guerra civil nunca deixou de estar no horizonte, as eleições ocupavam um papel sem dúvida central como possibilidade de regulação das disputas entre os coronéis. Mas elas eram ainda mais que isso. Os votos que se disputavam não eram, na maioria dos casos, o dos camponeses analfabetos e despidos de vontade própria imaginados por Victor Nunes Leal, conforme pioneiramente ressaltou a historiadora Ana Lugão Rios. Por um lado, porque estes simplesmente não votavam e, por outro, porque estavam muito longe de ser os atores políticos despidos de vontade imaginados pelo autor. Ao contrário, o coronel republicano, enfraquecido com a perda da autoridade senhorial após a Abolição,

precisava agora do poder de administrar as benesses e o poder repressivo do Estado, não apenas para atrair eleitores, mas também para conseguir trabalhadores e garantir a fidelidade daqueles que ficavam à margem do direito de voto e da cidadania política.

Anselmo Laghi Laranja (2006, p. 73) apresenta uma discussão complementar e importante ao afirmar que:

[...] cabe, a essa altura, uma análise conceitual, no que diz respeito ao relacionamento entre o coronel e os oligarcas. Edgar Carone (1978) afirma que, ao sentido de oligarquia enquanto governo cuja autoridade está nas mãos de poucos, o Brasil agregou uma especificidade a mais: a do governo baseado na estrutura familiar patriarcal. Tendo se originado no Império, as oligarquias adquiriram maior estabilidade na República, em razão do federalismo e do coronelismo. Na realidade, o oligarca é um coronel como outro qualquer, apenas se diferenciando pela escala política: o simples coronel atua no âmbito particular, enquanto o oligarca é um coronel que atua no âmbito geral, estadual. [...]. Por isso, as eleições para o Poder Legislativo, por exemplo, passaram a ser realizadas sob um esquema eleitoral marcado por fraudes e desmandos, uma vez que os chefes políticos locais, os coronéis, eram os responsáveis pela qualificação dos eleitores, pela tomada e apuração dos votos, e ainda, influenciavam na composição das comissões de alistamento e mesas eleitorais.

A força das oligarquias estaduais e dos potentados locais é reconhecida como decisiva para o jogo político e a manutenção do poder. Tudo isso garantido pelo sistema eleitoral implantado pela legislação da Primeira República. Como destaca Maria do Carmo Campello de Souza (1987, p. 185):

A força de uma oligarquia estadual advinda do controle exercido sobre os grandes coronéis municipais, condutores da massa eleitoral incapacitada e impotente para participar do processo político que lhes fora aberto com o regime representativo imposto pela Constituição de 1891.

No que tange a participação dos cidadãos nos processos eleitorais, cumpre não superestimar o seu quantitativo. Em que pese, ainda, a falta de pesquisas que apontem dados de eleições locais e regionais para todo o País, no que diz respeito às eleições presidenciais, podemos verificar uma presença bastante reduzida. Para além das restrições fundamentais que herdou da legislação imperial, proibição de voto dos analfabetos e das mulheres, entre outras, em que pese ter acabado com a necessidade de renda para exercício do voto, a República com o seu sistema de partidos estaduais e de pouquíssima, ou nenhuma, competição eleitoral, acaba por desestimular ainda mais a participação dos eleitores. Os dados são inequívocos e têm por fonte os anuários estatísticos. Em 1894, votavam 2,2% da população total;

em 1906, foram 1,4%; já no ano de 1910, o total foi de 2,7%; 2,9% nas eleições de 1922; e 5,6% nas disputadas eleições de 1930 (CARVALHO, 2011).

A legislação eleitoral, especialmente a aprovada em 1904, facilitava o controle dos eleitores por parte dos coronéis, pois como destaca Letícia Bicalho Canêdo (2003, p. 534), “[...] o eleitor apresentava duas cédulas que deveriam ser assinadas perante a mesa eleitoral. Uma delas era depositada na urna e a outra ficava em seu poder”. Podendo, assim, o líder político conferir o voto dado, controlando, por certo, para as eventuais reprimendas ou benesses que seriam distribuídas

Chama a atenção, nesse período, para os fins a que se prestavam o controle do voto e, portanto, das eleições, que ao garantir o poder, garantiam as suas benesses. O voto, quanto mais pudesse controlar um coronel, era arma de barganha política. A eleição era uma “simples” comprovação do poder político do coronel, era usada, portanto, para garantir a sua permanência ou ascensão ao poder. Vergonhoso não era manipular os processos eleitorais, mas sim ser derrotado. Vencer, a qualquer preço, esse sim, podemos dizer, era um mote político do período (LARANJA, 2006).

Como destaca Leal, ao apontar a importância dos favores pessoais nos processos eleitorais e como isso era encarado com naturalidade, mesmo que causasse inúmeros problemas.

[...]. Há ainda os favores pessoais de toda ordem, desde arranjar emprego público até os mínimos obséquios. É neste capítulo que se manifesta o paternalismo, com a sua recíproca: negar pão e água ao adversário. Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral. [...]. Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal (LEAL, 1997, p. 60).

Assentado num sistema de trocas de favores e reciprocidades, o coronelismo atribuía ao seu chefe local a responsabilidade por todas as despesas com as eleições. Com isso, ele garantia o acesso à indicação dos empregos públicos, locais ou regionais, e várias outras formas de direcionamento do poder estatal para seus interesses particulares. A confusão – proposital – podemos dizer, entre o público e o privado, revelava-se continuamente. Era uma cultura política em que só se chegava

ao poder quem participasse da máquina estatal montada a partir dos coronéis, o que por certo permitia a prática de favores concedidos pelo Estado, reforçando o clientelismo (LARANJA, 2006).

Enfim, pode-se claramente destacar que essa relação entre o público e o privado, expresso no pacto coronelista e no controle que o mesmo tinha das eleições e do poder político permitia aos oligarcas arrancar dos poderes públicos os seus benefícios privados. Por óbvio, parte desses benefícios, mesmo que menor, tinham que ser distribuídos aos grupos dominados para que o sistema continuasse, dentro da perspectiva dos dominantes, a produzir os seus frutos.

2.3.2 A Segunda República (1930 - 1964): os dilemas se apresentam publicamente

Marco central no caminho de definição dos direitos de cidadania, a chamada Revolução de 1930 irá, ainda, colocar em disputa, a partir de então, dois grandes projetos de desenvolvimento brasileiro, que também para efeito de registro chamaremos, acompanhando a definição dos historiadores Jorge Ferreira e Lucília de Almeida Neves Delgado (2003), de nacional-estatista e liberal-conservador. A disputa entre esses projetos será o pano de fundo para a emergência da cidadania no País bem como a partir daí, mesmo que muitas vezes de forma eleitoreira e partidariamente interessada, do tema da corrupção e de seu combate.

Marcado pela intensificação do desenvolvimento industrial e de sua correspondente urbanização, de uma sociedade que se complexifica na sua composição social, nas suas manifestações políticas, culturais e ideológicas, por uma ampliação, ainda que abaixo da necessidade pública e da demanda econômica, da educação básica e mesmo técnica, pelo surgimento e ampliação de universidades, pela consolidação política das classes médias, e, tendo como base política internacional, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), a disputa da Guerra Fria, o Brasil irá a partir de 1930 e com especial vigor a partir de 1945, experimentar crescentes exigências de cidadania.

Vale destacar que, como resultado desse processo de consciência da cidadania –

que tem por base de princípio a igualdade de direitos e oportunidades e, portanto, o fim dos privilégios - no campo legal teremos a edição das primeiras leis que tratam da temática de enriquecimento ilícito dos servidores públicos e das sanções a ele imposto. São as Leis Federais números 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

Em que pese os avanços da cidadania observados nessa época, o aparelho público continuava a funcionar dentro da ótica do mandonismo e do clientelismo entre outros. O combate à corrupção continuava a servir mais a interesses partidários do que à criação de um poder público, baseado nas normas de igualdade de direitos e oportunidades.

É nesse período que ocorre aquilo que Carvalho (2008, p. 238) chama de mudança semântica da corrupção. Segundo ele:

Mudou o sentido da corrupção. As acusações de corrupção dirigidas ao Império e à Primeira República não se referiam a pessoas, mas principalmente ao sistema. Nenhum republicano acusava D. Pedro II de presidir uma administração corrupta ou de ser ele mesmo corrupto. Em 1930, quando os revolucionários chamavam de carcomidos aos políticos da Velha República, não queriam dizer que eram ladrões. Nos dois casos a acusação era dirigida ao sistema, não às pessoas. Corruptos eram os sistemas, monárquico ou republicano, por serem, na visão dos acusadores, despóticos, oligárquicos, e não promoverem o bem público. A partir de 1945, no entanto, houve alteração semântica no conceito. A oposição a Vargas, comandada pelos políticos da UDN, voltou suas baterias contra a corrupção individual, contra a falta de moralidade das pessoas. Corruptos eram os indivíduos, os políticos getulistas, o próprio Vargas. Expulsos o presidente e seus aliados, voltaria a correr água cristalina nas tubulações da República. Nessa chave, os indivíduos eram corruptos porque roubavam dinheiro público para se enriquecerem e enriquecerem os amigos. Postura semelhante presidiu à justificativa do golpe de 1964, executado, como se alegou, contra subversivos e corruptos.

O aumento do tamanho do Estado, que a partir de 1930 assume postura mais intensa tanto de intervenção quanto de ação direta, seja em setores econômicos ou na política social, com toda certeza cria mais e maiores oportunidades para práticas de corrupção, somando-se a isso um Estado mais autoritário, com um crescente predomínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, que propicia novas possibilidades para práticas clientelísticas e patrimonialistas (CARVALHO, 2008).

Houve, também, uma mudança na forma de reação à ocorrência da corrupção. É

uma transformação claramente operada por um setor específico da sociedade brasileira, a chamada classe média. É ela, que não tem benefício algum com a corrupção e que tem os recursos para identificar a sua ocorrência e a liberdade econômica e social para promover o seu combate. Podemos, portanto, afirmar que a resistência à corrupção tem relação direta com o tamanho da classe média. É ela que sofre mais, ou ao menos possui essa percepção, com a cobrança de impostos; é a que menos se beneficia com as políticas sociais que serão crescentemente implementadas e a que se vê mais controlada pela lei, devido a sua atuação profissional. Por fim, é a que menos depende do poder de Estado, tendo, portanto, maior possibilidade de atuação política independente (CARVALHO, 2008).

Carvalho (2008, p. 242) destaca, ainda, uma elevação da ocorrência da corrupção a partir de 1930. Para ele:

Foi o fim dessa sociedade patricia, o começo da entrada em massa do povo na política e a expansão da máquina estatal iniciada em 1930, mas acelerada após 1945, que abriram as portas para o florescimento da corrupção na forma de clientelismo, patrimonialismo, nepotismo, ou simples gatunagem de dinheiro público. Mais recursos disponíveis, mais demanda dos eleitores e menos escrúpulos dos políticos operaram a mudança. A corrupção entrou em curva ascendente.

Francisco Weffort (1980) faz análise que aborda elementos de construção do novo Estado brasileiro que se afirma a partir de 1930, e que potencializa as possibilidades de corrupção. Segundo ele:

Nestas circunstâncias, é às vezes difícil saber, diante de uma decisão particular do Estado [...], se ela corresponde, primariamente, a uma política deliberada ou se é meramente uma decisão útil para ampliar as bases do poder. O Estado encontrará, assim, condições de abrir-se a todos os tipos de pressões sem se subordinar, exclusivamente, aos objetivos imediatos de qualquer delas. Em outros termos: já não é uma oligarquia. Não é também o Estado tal como se forma na tradição ocidental. É um certo tipo de Estado de massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência dos setores médios urbanos e da pressão popular (WEFFORT, 1980, p. 51).

Já Laranja (2006, p. 85), ao analisar esse Estado que se forma a partir de 1930, destaca que:

Novas práticas políticas surgiram então, em função do novo Estado que se instalava. E era através delas que se introduzia a corrupção. A partir do

estado varguista, abriu-se, assim, um novo espaço para a corrupção, através da máquina pública que encampou o agente político local que, para agir, precisará de se ligar à máquina pública.

A corrupção, nesse momento, se transforma num tema importante do debate político brasileiro, tanto no Poder Legislativo, quanto na imprensa. Na medida em que avançam os processos de urbanização, de alfabetização e dos membros das camadas médias, a discussão sobre a corrupção do sistema político ganha um novo *momentum*. Segundo Rodrigo Patto Sá Motta (2008, p. 243):

A corrupção – no sentido de malversação de recursos públicos – foi um tema candente no debate político brasileiro dos anos de 1950 e 1960, ecoando, principalmente, na imprensa e nas disputas parlamentares. A questão tornou-se mais grave no contexto da crise do segundo Governo Vargas, que culminou no suicídio do presidente em agosto de 1954. A denúncia de práticas políticas e administrativas corruptas cometidas pelo grupo varguista tornou-se uma das principais bandeiras da oposição liberal, notadamente da UDN. O discurso contra a corrupção calava fundo também nos meios castrenses, cujos valores morais eram particularmente sensíveis às acusações de malversação da coisa pública [...]. Cunhou-se, na época, para representar a sensação de que o governo estava tomado pela corrupção, a expressão “mar de lama”, que seria usada em contextos semelhantes no futuro, sobretudo durante a gestão do presidente João Goulart.

Uma interpretação sobre o discurso anticorrupção para justificar o Golpe de 1964 mostra que essa é uma construção pós-fato que foi feita por setores militares e civis mais reacionários. O tema da corrupção ganha as manchetes e o debate político desde o fim do Estado Novo¹¹ (1937 – 1945) e vai, pouco a pouco, virando moeda corrente no discurso de inúmeras lideranças, mas não seria capaz de colocar em movimento um golpe para a deposição do presidente. Por certo, o debate público durante o governo de João Goulart (1961 – 1964) mostra que acusações de corrupção eram feitas, especialmente por grupos civis ligados à UDN, mas uma análise mais acurada demonstra que era assunto de segunda importância. Isso pode ser demonstrado por três argumentos. Em primeiro lugar, podemos destacar o fato de que nunca apareceu nenhum caso mais denso e evidente que ligasse o presidente à corrupção; em segundo plano, temos o fato da grande decepção que causara a renúncia de Jânio Quadros que havia feito do tema um de seus motes de campanha, com a sua conhecida vassoura; por último, diante das dificuldades

¹¹ O Estado Novo foi um período ditatorial que ficou marcado pela centralização do poder no Executivo Federal com o fechamento do Congresso Nacional, o enfraquecimento do Judiciário e dos Estados e Municípios. Prisões arbitrárias, fechamento dos partidos políticos, controle de sindicatos e censura dos meios de comunicação e da atividade artística, cultural e acadêmica são algumas das evidências de seu autoritarismo.

econômicas e da tensão política e institucional reinante naquele momento, acusações de corrupção era um problema de muito menor monta e repercussão (MOTTA, 2008).

O período marca, portanto, uma dupla virada no tema da corrupção. Por um lado, temos agora a visão da corrupção como um elemento do discurso político-eleitoral, com tonalidades moralistas; por outro, as possibilidades para as práticas da corrupção ampliam-se, tanto pelas novas características do Estado que se organiza a partir de 1930, quanto pelo próprio aumento do tamanho desse Estado. A luta contra a corrupção, no entanto, teria que esperar alguns bons anos para poder se desenvolver por outros caminhos agora que estávamos para entrar num período ditatorial.

2.3.3 A Ditadura Militar-civil (1964 - 1985): discurso e fuga da realidade

O Golpe de 1964, em que pese o discurso moralista e de combate à corrupção, usados para se justificar, serviu, graças à falta de liberdades públicas básicas e da repressão das oposições, entre outras coisas, para atrasar o combate à corrupção e as conquistas da cidadania brasileira. Não obstante, a ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores rurais no Brasil propiciado pelo Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), criado em 1971 em pleno governo Médici (1969 – 1974), a perda de valor real do salário mínimo, o fim das eleições diretas para presidente da República, governadores de Estados, prefeitos de capitais e de municípios declarados de segurança nacional, o bipartidarismo imposto, o fim da liberdade de organização estudantil, a censura, a tortura e a morte são marcas indelévels desse período.

O País, por certo, teve crescimento econômico, especialmente em setores industriais vinculados às empresas internacionais, aqui podendo destacar os setores de petróleo, petroquímica, siderurgia, papel e celulose, e melhoria de sua infraestrutura econômica, como rodovias, portos, aeroportos, produção e distribuição de energia, ampliação da rede de telefonia, mas a desigualdade socioeconômica aumentou e a dívida externa deu um grande salto, passando de cerca de US\$ 4

bilhões para cerca de US\$ 100 bilhões¹² (LOPEZ; MOTA, 2012).

No que tange ao combate à corrupção, a Ditadura fez dele um de seus *leitmotifs*, especialmente em seus anos iniciais. Foram anos de perseguição. Os conhecidos Inquéritos Policial-Militares (IPM) e a Comissão Geral de Investigações (CGI) foram instrumentos usados politicamente pelo governo ditatorial para perseguir seus adversários políticos, em que pese alguns políticos sobejamente acusados de corrupção antes do Golpe terem também sido investigados, julgados e condenados. No entanto, apesar de todo o destaque dado ao tema pelos militares, como destacam Lopez e Mota (2012, p. 811), ao falarem sobre a presidência de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964 – 1967), “[...] o presidente não conseguiu dar conta do desafio que a corrupção representava, e que aumentaria à sombra da ditadura, por fim institucionalizada”.

Sobre o discurso anticorrupção como parte da estratégia dos militares, Motta (2008, p. 247) destaca que:

A temática da corrupção adquiriu centralidade no discurso dos líderes do golpe somente após o sucesso do movimento militar, quando ficou evidente que a ameaça comunista havia sido superestimada. É no período imediatamente posterior ao 31 de março de 1964 que se consolida o discurso de que o golpe visava a um inimigo duplo, subversão-corrupção, e as ações repressivas são apontadas nessa direção [...]. As inúmeras investigações (muitas delas coordenadas pela Comissão Geral de Investigações, CGI), comissões de sindicância e inquéritos (sobretudo os famigerados Inquéritos Policial-Militares, IPM) varejaram o país para purgá-lo desses males. Entre os milhares de punidos, desde os que tiveram seus direitos políticos cassados aos demitidos do serviço público, uma parcela difícil de quantificar foi acusada de corrupção. E esse ânimo purificador permaneceu forte entre uma parcela dos apoiadores do regime militar durante vários anos.

Já Heloísa Maria Murgel Starling (2008, p. 251) tem visão distinta da apresentada por Motta. Para ela,

Combater a corrupção e derrotar o comunismo: os dois propósitos serviam de conduta para articular em uma retórica comum as diversas conspirações que fermentavam no meio militar, às vésperas do golpe que derrubou o Governo João Goulart, em março de 1964. [...]. Já a noção de corrupção

¹² Conforme Francisco Carlos Teixeira da Silva (1990, p. 299), “[...] tendo como fonte o Banco Central do Brasil (1986) a relação dívida externa x PIB sofreu grande crescimento no período entre 1980, quando era de 18,9%, até 1984, quando já estava em 46,3%”.

assimilada pelas forças armadas sempre esteve associada à identificação de uma desonestidade específica: o mau trato do dinheiro público. Reduzia-se a furto. Na fantasmagoria do quartel, corrupção era resultado dos vícios produzidos por uma vida política de baixa qualidade moral e vinha associada, às vésperas do golpe, ao comportamento viciado dos políticos diretamente vinculados ao regime nacional-desenvolvimentista.

Novo surto anticorrupção, sempre usado com fins políticos, destaque-se, acontece no final da década de 60 e início da década de 70, mas, logo chega ao fim. Motta (2008, p. 249) chama a atenção para o fato de que:

Com o recrudescimento autoritário no contexto do AI5 a campanha anticorrupção ganhou novo fôlego, mas efêmero. Os projetos de crescimento econômico geraram grandes obras e negócios, mas também oportunidades para negociatas, e logo figuras de destaque dos governos militares envolveram-se em casos escusos, levando ao descrédito as campanhas anticorrupção.

São várias as razões que efetivamente impediram a Ditadura em obter qualquer sucesso efetivo em promover o combate à corrupção. Evidente que a própria natureza autoritária do regime, que tornaria no mínimo difícil denunciar e processar pessoal com posição de destaque na situação vigente, eventualmente envolvidos com corrupção. Existe outra questão que pode ser destacada. Os líderes do regime militar nunca conseguiram ultrapassar a visão moralista da corrupção, aquela que atribui todos os vícios e problemas ao espaço público, a natureza da política, nessa perspectiva é corrupção, a virtude está presente tão somente nos indivíduos. Fazendo com que boa parte da estratégia utilizada fosse a promoção das virtudes pessoais, nunca a elaboração de mecanismos de prevenção e controle (STARLING, 2008).

Não por outra razão, muitos dos críticos da democracia e defensores diretos ou indiretos do regime militar, como um sério e efetivo combatente da corrupção, se esmeram em destacar o fato de que todos os presidentes militares saíram da presidência da República com patrimônios pessoais modestos, em suposta oposição aos presidentes do regime democrático que se seguiu.

Uma evidência do fracasso da estratégia de combate à corrupção do regime militar, transformando a CGI numa agência investigadora e tribunal de exceção administrativo são os resultados apresentados ao longo do período de mais intensa

repressão. Entre 1968 e 1973, fim do governo Costa e Silva e quase todo o período de Médici, foram abertos na CGI cerca de 1.153 processos. Do total, 1.000 foram arquivados; 58 (cinquenta e oito) foram transformados em propostas de confisco de bens por enriquecimento ilícito; e 41 (quarenta e um) casos foram alvo de decreto presidencial (STARLING, 2008).

O combate à corrupção durante a Ditadura não apresentou resultados objetivos, pois se devia a própria concepção do sistema que se implantou. Não foram somente, nem principalmente, os erros e incapacidades da CGI ou dos IPMs ou a falta de interesse de inúmeros apoiadores do governo ditatorial que impediram o sucesso de uma suposta estratégia anticorrupção. Na verdade, a própria natureza do regime político impedia que algo substancial fosse feito. Senão vejamos se por um lado a ideia central de que a corrupção está ligada à não participação dos cidadãos nos assuntos públicos, num regime ditatorial uma das características centrais é exatamente a de desestimular e, no limite, impedir ao máximo possível essa participação, ocasionando uma perda de referência do espaço público e do interesse público. Verifica-se, portanto, que era parte da essência do projeto que se implantou, estimulando o comportamento desviante do regime ao retirar do corpo político o seu sentido público. Num nível ainda mais amplo poder-se-ia ainda apontar que a utilização em larga escala da tortura, desde a psicológica até a física, mostra a corrupção máxima da natureza humana, da qual o regime se valeu e beneficiou (STARLING, 2008).

Quando se imagina que essa violência e esses números são produzidos por um aparelho de Estado que conta com o disposto no Art. 8º do Ato Institucional nº 5, que afirma que

[...] o Presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis (JUSBASIL, acesso em 7 out. 2013).

Podemos ver mesmo que são números do fracasso da estratégia, do interesse e da compreensão equivocada do fenômeno da corrupção que permeava a ação da Ditadura Militar nesse assunto.

Também do ponto de vista conceitual, Starling (2008, p. 259) analisa a impossibilidade de uma ditadura combater a corrupção. Segundo ela:

Na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo se quebra em um vínculo; algo se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão. O regime militar brasileiro fracassou no combate à corrupção por uma razão simples: só há um remédio contra a corrupção: mais democracia.

A situação econômica do País em fins da década de 1970 era das mais graves, como afirmam Lopez e Mota (2012, p. 861):

Em 1978 e 1979, o quadro inflacionário agravava-se, indicando o esgotamento do modelo econômico. Com a queda do crescimento, a política de 'fazer crescer o bolo para depois dividi-lo' já soava (novamente) como engodo para a população. A crise internacional agravava-se, com o aumento do custo da dívida externa. Complicavam-se as negociações com credores norte-americanos, contrários à redução do valor da dívida.

Já em 1974, nas eleições para o Congresso Nacional, a oposição legal - o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) - havia conseguido importante sucesso ao eleger 16 (dezesesseis) das 22 (vinte e duas) vagas em disputa para o Senado Federal e 161 (cento e sessenta e um) deputados federais das 364 (trezentos e sessenta e quatro) posições em disputa. Em 1977, com a "Carta aos Brasileiros", escrita e lida publicamente pelo advogado e professor Goffredo Carlos da Silva Telles, e subscrita por centenas de personalidades públicas do País, abre-se novo espaço de contestação à Ditadura Militar.

Os cidadãos se movimentam. Críticas à Ditadura começam a se tornar cada vez mais intensas. Protestos também, tais como as conhecidas greves da região do ABC Paulista que ocorrerão entre 1978 e 1980. Entidades da sociedade civil organizada, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e a Comissão de Justiça e Paz (CJP), entre

outras, atuar decisivamente no questionamento ao governo ditatorial. O movimento estudantil se reorganiza com a recriação de Centros e Diretórios Acadêmicos e de Diretórios Centrais, além da refundação da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1979. Artistas como Chico Buarque, com suas conhecidas músicas “Apesar de você” e “Chame o ladrão”, entre outras, também se posicionam. Em 1981, se reconstrói a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). Também o movimento operário se organiza, a partir de 1981, com a realização da Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT) que, reunida em agosto daquele ano, convocou para o mês de outubro seguinte o “Dia Nacional de Protesto”.

Em 1980, com a reforma partidária são extintos a Aliança Nacional Renovadora (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e criados seis novos partidos políticos: Partido Democrático Social (PDS), governista, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), liderado por Ulisses Guimarães, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), chefiado por Ivete Vargas, jornalista, política e sobrinha-neta de Getúlio Vargas, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), comandado por Leonel Brizola, o Partido dos Trabalhadores (PT), com Luís Inácio Lula da Silva na direção e o Partido Popular (PP), com a coordenação de Tancredo Neves. O PP, ainda antes das eleições de 1982, iria se incorporar ao PMDB por conta da vinculação de votos estabelecida para o pleito vindouro.

Os grupos mais radicais da direita militar continuavam a se opor ao processo de “abertura lenta, gradual e segura” iniciada pelo governo de Ernesto Geisel (1974 – 1979) e continuada no governo de João Batista de Oliveira Figueiredo (1979 – 1985). Já haviam mostrado o seu descontentamento com os assassinatos do jornalista Vladimir Herzog (1975) e do operário Manoel Fiel Filho (1976). Em 1980, promoveram um atentado com uma cata bomba à sede da Ordem dos Advogados do Brasil, no Rio de Janeiro, e no ano seguinte organizaram a fracassada tentativa que ficou conhecida como o Atentado do Riocentro.

Em 1985 acabava mais um período ditatorial da história do Brasil. Depois da campanha das Diretas Já, iniciada em 1983 e com o ápice de suas manifestações no ano seguinte, da crise socioeconômica, que foi especialmente grave nos anos de 1979 a 1983, o instrumento político que a Ditadura Militar criou para a sua

reprodução, o Colégio Eleitoral, acabou por escolher um representante da oposição para presidir o País a partir de 15 de março de 1985. Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo de Almeida Neves (PMDB), tendo como candidato a vice-presidente José Sarney (PMDB), venceu Paulo Salim Maluf (PDS), ex-prefeito e ex-governador de São Paulo, que tinha como companheiro de chapa o deputado federal Flávio Portela Marcílio (PDS), por 480 contra 180 votos, com 26 abstenções.

Capricho cruel, na noite anterior à sua posse, o presidente eleito Tancredo de Almeida Neves (PMDB), ex-governador de Minas Gerais, foi internado no Hospital de Base de Brasília e de lá só saiu para o Instituto do Coração, em São Paulo, onde veio a falecer no dia 21 de abril. Suprema ironia, a transição para a democracia seria presidida por um neopeemedebista, o vice-presidente eleito José Sarney, que, além de apoiador do Golpe de 1964 e da Ditadura Militar, tendo sido presidente da ARENA, partido de sustentação do regime militar, e do seu sucedâneo, o PDS, tinha em sua biografia política, que se iniciara em 1955, já várias acusações de corrupção. Não parecia um início promissor para a transição para a democracia.

2.3.4 A redemocratização (1985 - 2010): conquistas, dificuldades, corrupção, luta política e social

Com o início do processo de redemocratização do País, a partir de 1985 e em especial, com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passa a viver com grande esperança de que as recentes mudanças políticas poderiam resolver todos aqueles inúmeros problemas com os quais a maioria da sociedade brasileira convive já há longo tempo. Essas expectativas, no entanto, nem sempre se concretizaram.

O governo José Sarney (1985 – 1990) é marcado por constantes dificuldades econômico-financeiras para o País. Foram quatro planos econômicos – Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão - mas após alguns meses de cada um deles a inflação, e as dificuldades sociais dela decorrentes, retornavam cada vez mais fortes. O Brasil decretou moratória unilateral em 1987, mas também isso não aliviou a crítica situação.

Em 1988, mais exatamente no dia 5 de outubro, nascia a denominada Constituição

Cidadã. Ela é composta por 245 artigos permanentes e 70 disposições transitórias. Promoveu grande ampliação dos direitos sociais, como a extensão da licença maternidade, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), universal e gratuito, da garantia de aposentadoria de um salário mínimo para todos, inclusive os que não haviam contribuído para o sistema de previdência social, ampliou também os direitos civis com o voto para jovens a partir dos dezesseis anos e para os analfabetos, além de garantir a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos por meio de referendos e plebiscitos, por fim, ampliou os direitos civis, com a criação do mandado de injunção e do *habeas data* e a definição do racismo como crime. Importante, ainda, destacar que a Lei Máxima do País ampliou consideravelmente a esfera de ação do Ministério Público (MP) que, conforme definido no *caput* do artigo 127, afirma que “[...] é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2002, p. 82). O MP, com suas atribuições ampliadas foi ao longo do período em questão organização, cumprindo o mandamento constitucional, fundamental na luta contra a corrupção no Brasil.

Nesse campo, o governo Sarney ficou marcado por uma série de denúncias, aqui podemos citar, entre outros, desde o superfaturamento e irregularidades na contratação da Ferrovia Norte-Sul, distribuição de concessões de rádio e televisão, especialmente, conforme afirmavam os acusadores, para garantir o mandato de cinco anos na presidência da República, que estava em discussão na Assembleia Nacional Constituinte, e, por fim, a denúncia – comprovada na chamada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Corrupção – de distribuição de recursos de fundos da previdência para políticos aliados sem nenhum critério que não o do interesse político. Como destacam Lopez e Mota (2012, p. 905), o governo de Sarney agravou a crise, especialmente por conta da desordem financeira que aumentava já que

[...] acentuou essa tendência, pois distribuía favores a políticos e governadores de Estado que demonstrassem apoio ao seu governo. A concessão de financiamentos para obras públicas em troca de favores políticos marcou todo o processo de elaboração da nova Constituição.

Não por outras razões, José Sarney, com as denúncias de corrupção e a grave crise econômica e as dificuldades sociais, deixou o governo com altos índices de rejeição,

como apontavam pesquisas de opinião, feitas por diversos institutos, na época.

Carvalho (2001, p. 203) também destaca os problemas do governo Sarney e aponta como consequência a retomada do messianismo político. Para ele,

Houve frustração com os governantes posteriores à democratização. A partir do terceiro ano do governo Sarney, o desencanto começou a crescer, pois fica claro que a democratização não resolveria automaticamente os problemas do dia a dia que mais afligiam o grosso da população. As velhas práticas políticas, incluindo a corrupção, estavam todas de volta. Os políticos, os partidos, o Legislativo voltaram a transmitir a imagem de incapazes, quando não de corruptos e voltados unicamente para seus próprios interesses. Seguindo velha tradição nacional de esperar que a solução dos problemas venha de figuras messiânicas, as expectativas populares se dirigiram para um dos candidatos à eleição presidencial de 1989 que exibia essa característica.

Esse candidato era Fernando Collor de Mello, governador de Alagoas, do inexpressivo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), que vendeu a imagem de “caçador de marajás” e de modernizador da República. Talvez um misto de Juscelino Kubstichek com Jânio Quadros.

A eleição acabou em surpresa não só pela eleição de Collor de Mello, como pelo candidato que foi guindado ao segundo turno para com ele disputar, o ex-metalúrgico, ex-líder sindical e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva. Os candidatos que se imaginavam competitivos não tiveram chance. Nem Leonel Brizola, um nome mais conhecido da esquerda tradicional, nem Ulisses Guimarães, líder histórico da oposição durante o período da Ditadura, que chegou a senhor conhecido como Sr. Diretas Já, conseguiram avançar ao segundo turno.

Como destaca Carvalho (2001, p. 204), as primeiras eleições presidenciais diretas depois de vinte e nove anos

[...] aguardadas como salvação nacional, resultaram na escolha de um presidente despreparado, autoritário, messiânico e sem apoio político no Congresso. Fernando Collor concorreu por um partido, o PRN, sem nenhuma representatividade, criado que fora para apoiar a sua candidatura. [...]. A vitória nas urnas ficou desde o início comprometida pela falta de condições de governabilidade. O problema era agravado pela personalidade arrogante e megalomaniaca do candidato eleito.

Carvalho (2008) continua destacando mudanças que aconteceram com o sentido do fenômeno da corrupção, e que, segundo o entendemos, precisam ser mais bem analisadas, por incluir, talvez pela primeira vez, uma preocupação que vai além do moralismo individual. Segundo ele,

Mudou o sentido da corrupção [...]. Ao final do governo Sarney, o grito de guerra de Collor, que o levou à presidência, foi também a caça a pessoas, aos marajás. Algo desta tradição, que ganhou exatamente o nome de udenista, está presente na grita de hoje contra mensaleiros e outros tipos de predadores da coisa pública. Mas, no debate atual sobre corrupção, está presente também um ingrediente sistêmico de caráter ideológico, análogo ao do Império e da Primeira República. A reação mais lúcida à corrupção envolve, sim, o comportamento individual, mas o enquadra em perspectiva política e sistêmica, não moralista. Para essa posição, a corrupção seria inaceitável por minar a própria essência do sistema democrático-representativo [...]. O ingrediente sistêmico seria, no primeiro caso, a concepção do bom governo como gestão correta, eficiente e honesta do bem público (CARVALHO, 2008, p. 238-239).

Embalado pela força das urnas, o presidente eleito assume o governo com medidas duras, radicais e ousadas. Confisco das aplicações financeiras, demissão e disponibilidade de servidores públicos, venda de empresas estatais, abertura da economia ao mercado externo. As medidas espalharam descontentamento rapidamente e, para piorar sua situação, o Plano Collor, que pretendia como os quatro anteriores do governo Sarney, também com os seus congelamentos de preços e salários, derrubar a inflação, rapidamente se mostrou um fracasso. A inflação, mais uma vez, ressurgia fortalecida. Mas não só isso prejudicou o presidente.

Para além de todas essas questões, surgiram evidências, diretas ou indiretas, de que o grupo político que cercava o presidente, pessoas como Paulo César Farias, conhecido como PC Farias, estavam praticando diversos atos de corrupção. Tudo se confirmou quando Pedro Collor de Mello, irmão do presidente, denunciou publicamente uma grande rede de corrupção organizada pelo tesoureiro de campanha Paulo César Farias, numa bombástica entrevista à Revista Veja. Extorsão, venda de favores e benesses, trocas políticas foram, segundo a denúncia, as armas utilizadas para tirar milhões de dólares de empresários para financiar o presidente, família e amigos, e sustentar o seu esquema político (CARVALHO, 2001).

Depois de grande campanha de rua, feita principalmente por jovens estudantes em todo o País, os chamados “cara pintadas”, a Câmara dos Deputados autorizou a abertura do processo de impeachment do presidente. Na sequência, o Senado cassou o seu mandato. O caçador de marajás terminava a sua presença à frente da presidência da República cassado por corrupção. Triste sina para um governante que, mais uma vez, havia usado o combate à corrupção apenas para fazer marketing político e que, para além do desinteresse pelo tema, não tinha compreensão em como combatê-la.

Uma nota curiosa é que uma lei importante para o combate à corrupção, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429 de 2 de junho de 1992, já com a crise do governo Collor deflagrada pela entrevista de seu irmão Pedro Collor à Revista Veja, no dia 8 de maio, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Collor de Mello. A lei divide os atos de improbidade administrativa em três tipos: enriquecimento ilícito, quando se obtém aumento do patrimônio pessoal à custa de crimes contra os cofres públicos; danos ao erário, quando ocorre diminuição do patrimônio público por conta do ato criminoso; e atos contra os princípios da Administração Pública, quando o ato é desonesto e imoral. Importante destacar que essa foi uma das leis utilizadas para justificar a cassação política pelo Poder Legislativo Federal do mandato do próprio presidente que a sancionou.

O País parecia não perder chances de desperdiçar oportunidades de efetivamente combater a corrupção. Já no ano seguinte à cassação do presidente Collor de Mello explodiu, no Congresso, o escândalo dos “anões do orçamento”. Como destaca Laranja (2006, p. 101), em obra que analisa o caso:

Na história recente do país, um grande exemplo de corrupção foi o caso dos “anões do orçamento”, um dos maiores escândalos de que já se teve notícia. José Carlos Alves dos Santos concedeu uma entrevista nas páginas amarelas da Revista Veja, em outubro de 1993, prestando informações s respeito de um grande esquema de corrupção relativo à destinação de recursos do orçamento da União. Nessa estrutura não institucional do poder que se chamou “esquema do orçamento”, tiveram envolvimento grandes membros do Poder Executivo, especialmente Ministros e Governadores; do Poder Legislativo, com a participação de parlamentares do senado e da Câmara dos Deputados; de empreiteiras, de entidades assistenciais e de instituições de ensino. Criou-se, portanto, uma grande estrutura montada para fraudar o orçamento, embora existisse um grupo menor de parlamentares que funcionava como um guia para a efetivação dos esquemas.

Mais uma vez significativo o fato de que naquele ano de 1993 o Congresso Nacional havia aprovado, no dia 21 de junho, a Lei das Licitações - Lei 8.666, que era mais um diploma legal que buscava inibir a corrupção no País. O descolamento entre as práticas políticas cotidianas e o discurso anticorrupção revelava-se a cada novo episódio.

Em fins de 1992, Itamar Franco assume a presidência da República. Primeiro por causa do afastamento temporário do presidente Collor de Mello, enquanto discutia-se no Senado o seu processo de impedimento, e depois de forma definitiva, a partir da cassação do mandato de Fernando Collor em 29 de dezembro de 1992. A grande marca de seu governo foi a implantação do Plano Real que, depois das inúmeras e infrutíferas tentativas de controle do processo inflacionário com o Plano Cruzado em 1986 que se estenderam até o ano de 1991 com o Plano Collor II, conseguiu reduzir a inflação e dar início ao processo de estabilização da economia brasileira. Governo de transição, com cerca de dois anos de duração, o mandato do presidente Itamar Franco (1992 - 1994), em que pese a ocorrência de alguns casos de corrupção, não ficou tisonado com a pecha de corrupto ou corruptor.

Graças ao Plano Real, no ano de 1994, foi eleito presidente da República, o ex-senador e Ministro das Relações Exteriores e da Fazenda do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Durante o governo FHC, além da estabilização da economia ocorreu mais um processo de privatização de empresas e bancos estatais, a quebra do monopólio do petróleo, a criação de programas sociais como o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola, e, praticamente, a universalização do acesso ao ensino fundamental, além de mudanças na estrutura do Estado brasileiro. Implantaram-se, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, e a criação das agências fiscalizadoras, como, por exemplo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Ministério da Defesa, da Advocacia Geral da União (AGU), da Controladoria Geral da União (CGU), responsável pelo controle interno no Poder Executivo Federal, e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável por trabalhar a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro.

Durante seu governo, no entanto, o presidente da República e seu esquema político sofreram diversas acusações de corrupção: a compra de votos para a aprovação da Emenda Constitucional que instituiu a reeleição para os cargos do Poder Executivo, que levaram a renúncia de dois deputados federais do Acre, o caso da pasta Rosa¹³ e o caso Sivam¹⁴, entre outros.

Em que pese reeleito em 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso terminou o seu governo, em 2002, com baixos índices de aprovação. Especialmente importantes para essas dificuldades foram a crise que abalou o Plano Real, logo no início do segundo mandato, que forçou a desvalorização do Real, e a crise do “apagão elétrico” que, nos anos 2000 e 2001, forçou o País a um racionamento de energia elétrica e limitou o crescimento econômico brasileiro, que, na média dos oito anos de governo FHC, em que pese a estabilização da economia, ficou numa taxa anual de 2,3%. Ao final de seu governo, por meio do Decreto 4.410, de 7 de outubro de 2002, o presidente Fernando Henrique Cardoso, promulgou a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (ANEXO 1), de 29 de março de 1996, que havia sido aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002. Para promover a sua implementação, os 34 Estados signatários criaram o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (MESICIC), que está sendo executado desde 2006. A Convenção, criada como resultado dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Probidade e a Ética Pública que a OEA organizou em 1994, como destaca seu Artigo I, tem por objetivos:

¹³ O fato foi divulgado em dezembro de 1995, dois meses após o Banco Central de o Brasil decretar a intervenção no Banco Econômico e consistia em um conjunto de documentos que mostravam a doação do Banco Econômico, no valor de US\$ 2,4 milhões, para 25 candidatos. Na época a doação de empresas era proibida pela legislação eleitoral e, por óbvio, nenhuns dos que receberam os recursos fizeram os registros do recebimento. Outros 24 políticos teriam recebidos recursos, segundo os documentos, da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Entre os citados estavam: Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), José Sarney (PMDB-RR), Renan Calheiros (PMDB-AL), Ricardo Fiúza (PFL-PE), Benito Gama (PFL-BA), Joaquim Francisco (PFL-PE) e José Agripino Maia (PFL-RN). O inquérito acabou arquivado a pedido do Procurador-geral da República, à época Geraldo Brindeiro.

¹⁴ Contrato de US\$ 1,4 bilhão do governo federal para implantar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). O caso foi denunciado, por causa de escutas realizadas pela Polícia Federal, em 1995 e causou a queda do Ministro da Aeronáutica à época, brigadeiro Mauro Gandra, e dos assessores do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o embaixador Júlio César Gomes dos Santos e Francisco Graziano, que presidia o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada na Câmara dos Deputados não produziu resultados e nenhum inquérito avançou na Justiça. A empresa americana Raytheon ganhou o contrato.

[...] promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e, promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

Em 1º de janeiro de 2003 o Brasil, mais uma vez, acordava com expectativas de mudanças. Chegava ao poder, depois de disputar quatro eleições presidenciais, o ex-operário metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva. Eleito pelo Partido dos Trabalhadores, Lula da Silva trazia, grosso modo, expectativas em três direções fundamentais: intensificação de políticas sociais, ampliação da participação pública e governo ético. Quanto às questões econômicas, a conhecida Carta ao povo brasileiro, divulgada em junho de 2002, já dava o tom de transição que seria dado ao tema. Em que pese as críticas à política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso, Lula se comprometia a “respeitar contratos e obrigações do País”. Nova evidência de que a economia não seria o foco de transformações tão profundas foi a escolha de Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central do Brasil (BC). Meirelles, que já havia sido presidente do *Bank Boston*, acabava de ser eleito deputado federal pelo PSDB, cargo ao qual teve que renunciar para assumir o a chefia do BC.

Os oito anos do governo Lula (2003 – 2010) foram marcados por um crescimento econômico médio anual de 4,0%, 3,5% para o primeiro mandato e 4,5% para o segundo, num ambiente de inflação sob controle. Fortes críticas foram feitas pela oposição, ao longo do tempo, especialmente no segundo mandato, por um suposto descontrole das finanças públicas. No âmbito social cabe destacar a redução do desemprego, com uma taxa de 5,3% de desempregados da população, economia ativa em 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e, sem entrar em discussões sobre o suposto caráter exclusivamente assistencialista do programa, unificou e ampliou uma série de “bolsas” existentes desde o governo FHC, no denominado Bolsa Família. O acesso ao ensino médio profissionalizante e ao ensino superior também teve ampliação.

No que tange ao tema aqui em análise, o governo Lula ficou marcado pelo

escândalo de corrupção conhecido como Mensalão, que envolveu personagens importantes do governo, do PT, da Câmara dos Deputados, além de empresários, tais como: o ex-ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu; o ex-presidente do Partido dos Trabalhadores e ex-deputado federal, José Genoíno; o ex-tesoureiro do partido, Delúbio Soares; o ex-presidente e ex-deputado federal do Partido Trabalhista Brasileiro, Roberto Jefferson; o ex-presidente da Câmara dos Deputados e ex-deputado federal, João Paulo Cunha (PT); o ex-deputado federal, Valdemar Costa Neto (Partido da República - PR); o ex-deputado federal, Pedro Corrêa (PP); o ex-deputado federal, José Borba (PMDB); o ex-deputado federal, Romeu Queiroz (PTB); o ex-deputado federal, Bispo Rodrigues (PR); o ex-deputado federal, Pedro Henry (PP); o publicitário Marcos Valério; e a ex-presidente do Banco Rural, Kátia Rabello.

Foi na metade do primeiro mandato do governo Lula que o caso “explodiu”. Tudo veio à tona a partir das declarações do então deputado federal e presidente do PTB, Roberto Jefferson, que teve o mandato cassado pela Câmara dos Deputados e também foi condenado pelo STF. Ficou-se sabendo de um grande esquema de arrecadação de dinheiro que era repassado aos parlamentares na medida em que eles votassem a favor dos projetos governistas. Gostaríamos aqui de chamar atenção para algumas revelações do deputado sobre o modo como estava funcionando a política do País.

Numa primeira entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, o então deputado chama a atenção para um esquema de pagamento de “mesadas” aos parlamentares. Em uma segunda entrevista, ele expôs a lógica que regia o funcionamento do esquema. Se as falas de Roberto Jefferson foram ou não verdadeiras muito se discute. Contudo, é inegável que o modo como se estruturavam as relações políticas, ao que parece, já vinha de longa data, ou seja, de governos anteriores ao do presidente Lula. O que nos importa, além dos nomes e personagens, é entender aquilo que acreditamos ser um exemplo de corrupção estrutural, de uma lógica, que para além de seus participantes, funcionava como uma lógica de corrupção política institucionalizada.

O esquema funcionava da seguinte maneira: todos os presidentes desde 1985 assumiram seu mandato sem maioria no Congresso Nacional. Sem maioria qualquer

chefe do Poder Executivo tem inúmeras dificuldades de governar, pois nosso sistema político exige uma série de regulamentações legislativas para que o Executivo possa agir. Logo, se o chefe do Executivo não tiver maioria terá grandes dificuldades para aprovar as leis de que precisa e, logo, pouca capacidade de ação. Forçando aquilo que o cientista político Sérgio Henrique Hudson de Abranches (1988) denominou de presidencialismo de coalizão. Para resolver isso não há outro caminho que não negociar com os parlamentares e tentar conquistar o apoio deles. No limite, foi isso, segundo a denúncia confirmada com as condenações do STF, que motivou o chamado Mensalão: o governo federal procurou pagar pelo apoio dos congressistas para ver seus projetos aprovados e com isso ter maior liberdade de ação.

Um primeiro aspecto a se destacar está no espírito pouco democrático e republicano tanto da parte do governo quanto da parte dos congressistas envolvidos. Se a população resolveu eleger o presidente de um partido X e inúmeros parlamentares de partidos contrários, esse fato, bom ou ruim, deve ser respeitado. Governo e parlamentares deveriam cumprir sua parte e defender os interesses para os quais foram eleitos. Também seria legítimo o governo tentar buscar apoio e atrair para a sua base deputados e senadores adversários. Nunca, no entanto, por meio de subornos. Ao tentar comprar apoio o governo demonstrou fraqueza política e nenhum respeito pelo dinheiro público. Os que se venderam também, pois, obviamente, não foram eleitos para isso.

Um segundo aspecto, e mais grave que o primeiro, foi o fato de a estrutura ou o esquema de corrupção não ter sido desmontado por completo. A denúncia do deputado Roberto Jefferson se apoiou na premissa de que havia um esquema de nomeações para cargos-chave montado no interior do governo federal. Os nomeados deveriam desviar recursos das empresas públicas para financiar campanhas políticas. Entrava então em questão, a própria escolha dos nomeados para empresas públicas. Essas pessoas, conforme a denúncia feita quisessem ou não, já eram indicadas com esse fim, ou seja, não eram indicadas por sua capacidade nesta ou naquela especialidade. O aspecto estrutural do Mensalão, portanto, era esse esquema de nomeações para cargos no governo com fins de desvio de verbas públicas. Nunca é demais lembrar que havia, e ainda há, mais de

20 mil cargos públicos em comissão, somente, na administração federal.

O importante do “Escândalo do Mensalão” não foi a constatação de que havia corrupção no governo federal, mas que ela era estrutural, que estava inserida na lógica de ação política do governo. Além de tudo, nos chama muito a atenção o fato de que essa lógica de ação política não foi alterada. Atribui-se a responsabilidade da corrupção a algumas pessoas e ficou-se por isso mesmo. A lógica da ação, o mecanismo que leva à corrupção se manteve.

O processo ainda está em julgamento – nos seus trâmites finais no STF – mas com várias condenações já transitadas em julgado, o que permitiu a prisão da maioria dos condenados. Algo, no entanto, já está claro com mais este caso de corrupção: a confusão reinante em nosso País entre o público e o privado, e a consequente apropriação do que é da sociedade, a estrutura pública e o erário, para a utilização pessoal, familiar ou de pequenos grupos privados, sejam eles empresas ou partidos políticos.

Ações positivas de combate à corrupção também aconteceram durante o governo Lula, como, por exemplo, a ampliação dos quadros da Polícia Federal, do COAF, da CGU e do Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça, a criação do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), o lançamento do Portal da Transparência e do Observatório das Despesas Públicas (ODP), e a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Por certo, o governo Lula tomou iniciativas importantes para o combate à corrupção em nosso País, e essa parece ser mais uma das ironias dos tempos de democracia que vivenciamos nas últimas três décadas: a dissonância entre o dito e o feito, entre a construção de uma institucionalidade que custa a produzir os frutos que dela a sociedade espera e a persistência do fenômeno, como podemos cotidianamente verificar.

Talvez a iniciativa mais importante que o Estado brasileiro tenha tomado durante o período da redemocratização tenha sido, do ponto de vista estrutural do combate à corrupção, o Congresso Nacional aprovar, por meio do Decreto Legislativo 348, de 18 de maio de 2005, e o Presidente Lula sancionar, em 31 de janeiro de 2006, a

entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (ANEXO 2), que busca, como afirma o seu Artigo 1º, combater a corrupção, promover a integridade e a transparência, bem como a cooperação internacional e a assistência técnica entre as partes para atingir tal fim.

Esses vinte e cinco anos – 1985 a 2010 – que se seguem ao fim da Ditadura, no entanto, nos mostraram que a democracia brasileira, com todas as imperfeições que carrega, e apesar das inúmeras conquistas de direitos civis, políticos e sociais, e com a crescente incorporação de acesso dos brasileiros aos serviços públicos, ainda não foi capaz de nos trazer a solução de problemas básicos de saúde, qualidade de educação, salário-mínimo de acordo com a previsão constitucional, saneamento básico universal, acesso amplo à produção cultural brasileira e internacional, preservação de nossa memória e patrimônio histórico-cultural.

A corrupção, no entanto, como destaca o professor Carvalho (2008, p. 237) é:

[...] como tudo mais, é fenômeno histórico. Como tal, ela é antiga e mutante [...]. Mas, se a palavra é a mesma, é preciso perguntar se a coisa continua inalterada. A corrupção de hoje é a mesma que a de 100 anos atrás? Há mais corrupção hoje do que antes? Aumentou a corrupção ou aumentou a percepção dela e a postura diante dela?

No que tange ao funcionamento dos poderes públicos no Brasil, o país ainda carece de transparência e controle, de eficiência e efetividade, de ação e oportunidade de acesso igualitária. Padecemos, ainda que com menor grau que em outros tempos, de elementos que caracterizavam, em períodos anteriores, as práticas de clientelismo, mandonismo, nepotismo, de várias formas de favorecimento. Coloca-se, portanto, a necessidade, como já apontada desde a Grécia Antiga, de uma constante participação dos cidadãos combinada com um aperfeiçoamento de nossas leis e instituições para que a corrupção possa ser combatida e, senão extirpada, pois presente em todas as sociedades humanas ao longo da história, nas suas mais diversas formas, seja no sentido de degeneração, seja caracterizada como atos de corrupção, reduzida a ponto de não ser mais percebida como um problema assaz significativo.

Foi exatamente em 1999, primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique

Cardoso, que a organização não governamental AMARRIBO é fundada na pequena cidade de Ribeirão Bonito, com pouco mais de 11 mil habitantes e com distância de 270 quilômetros de São Paulo. É sobre a história dessa ONG e a sua decisiva influência no movimento de combate à corrupção brasileira que falaremos no Capítulo 4. Antes, no entanto, apresentaremos, no Capítulo 3, o processo de criação e fortalecimentos dessas assim denominadas “organizações não governamentais” e o contexto histórico em que se deu esse processo. Tal discussão se faz necessária para localizarmos o ambiente de formação da AMARRIBO e da sua rede de ONGs associadas.

3 ONGS: DISCUTINDO O CONCEITO, UM POUCO DE SUA HISTÓRIA E PAPEL NA SOCIEDADE

3.1 QUESTIONAMENTOS SOBRE AS ONGS: PAPEL E ATUAÇÃO

Sendo uma organização não governamental, a Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), o objeto de estudo, cumpre fazer uma discussão sobre o papel que essas entidades desempenham na sociedade brasileira, com vários dos questionamentos relevantes sobre as suas ações e história, bem como, mesmo que de maneira sucinta, apresentar a presença dessas organizações no Brasil, e, mais especificamente, sobre a rede de ONGs que a AMARRIBO estruturou a partir de meados da década de 2000.

Ainda nos dias de hoje, não há um consenso acerca do que são as Organizações Não Governamentais. Nem mesmo definição há, se quando falamos de ONGs estamos nos referindo a ideia de Terceiro Setor, Movimentos Sociais ou Sociedade Civil Organizada ou algo diferente. Não constitui, portanto, um objetivo do presente trabalho aprofundar uma discussão que busque resolver a questão. Para os marcos do que aqui se pretende, iremos discutir brevemente algumas dessas diferenciações, definindo aquele que é o conceito utilizado, apresentar um breve histórico dessas organizações e analisar o seu papel na sociedade de modo geral e especificamente na sociedade brasileira.

Para iniciar essa discussão apresentamos inúmeras questões que se levantam sobre o papel e o trabalho que desenvolvem as organizações da sociedade civil, bem como a capacidade de se tornarem efetivos agentes de transformação da sociedade. Podemos, citando Bernardo Sorj (2005, p. 2), apontar algumas delas quando o mesmo afirma que

A 'Sociedade Civil' é apoiada por grupos tão diferentes como as grandes corporações, os governos dos países desenvolvidos, o FMI, o Banco Mundial, o Fórum Social Global, assim como por partidos políticos de direita e de esquerda em todo o mundo. Para alguns, é uma palavra-ônibus sem significado preciso, enquanto para outros é um novo conceito que ilumina o caminho para um mundo melhor. Qualquer que seja seu significado preciso

e, como veremos, ele está longe da precisão, não podemos esquecer o fato de que a 'sociedade civil' está no centro dos debates da sociologia e da ciência política sobre a democracia e os processos de democratização e se tornou um símbolo de solidariedade e mudança social no debate público global do pós-Guerra Fria [...]. Mas, além dessa força evocativa, há uma questão política fundamental: são as sociedades civis capazes de efetivamente expressar, organizar e fazer avançar as demandas dos cidadãos? Podem elas desempenhar o papel de corpos intermediários entre indivíduos e grupos sociais, de um lado, e, de outro, as estruturas de poder político, num contexto em que os partidos políticos são cada vez mais desvalorizados?

Anna Cynthia de Oliveira (2002, p. 421-422), também destaca essa confusão entre os diversos termos que buscam categorizar o setor e a dificuldade em se determinar de forma mais objetiva do que se está tratando. Segundo ela,

Portanto, numa acepção mais contemporânea, sociedade civil e OSCs (Organizações da Sociedade Civil) confundem-se para designar o multifacetado universo das organizações constituídas livremente por cidadãos para dar resposta a necessidades tanto imateriais como de produtos e serviços, as quais o Estado não supre de modo satisfatório e o mercado não tem interesse em atender. [...]. É justamente pela dificuldade de determinar um recorte adequado que o uso popular do termo 'terceiro setor', outra vez confundindo tudo o que seja sem fins lucrativos, encontra resistência de especialistas.

Existem, por certo, outros questionamentos ao trabalho desenvolvido pelas organizações não governamentais. Autores como Carlos Montaña (2007) e Leilah Landim (1993) arguem a real independência das ONGs na medida em que, resultado de seu processo de institucionalização, ancorado por vezes em financiamentos privados e/ou públicos, acabam por perder sua independência, passando a atuar como “agências” ou das políticas públicas existentes ou de interesses corporativos, não mais respondendo aos interesses e necessidades daqueles que dizem ou buscam representar. Isso leva a muitos se perguntarem sobre essa suposta “não governamentalidade” ou até mesmo os seus fins “não lucrativos”.

Aqui se colocam, portanto, ao menos, duas possibilidades de análise deste tipo de situação, seria esta uma forma de se controlar a participação dos cidadãos, quando as ONGs dependem financeiramente do poder estatal ou do privado, ou seria uma maneira dessas organizações, ao criarem um vínculo de compromisso que essas instituições do primeiro ou segundo setores exercer algum tipo de ascendência sobre eles e as políticas que desenvolvem ou pretendem desenvolver.

Outra crítica que muitas vezes foi – e ainda é – dirigida às organizações não governamentais está ligada à tentativa, de que são acusadas, de usurpação da representação. As ONGs, segundo essa visão, deixam transparecer em seus discursos e/ou documentos que falam em nome do povo, mas não têm essa delegação nem do ponto de vista político, nem do ponto de vista legal. Os representantes políticos da sociedade a ela prestam conta e podem ser afastados por eleições ou decisões judiciais, mas e os dirigentes das ONGs, a quem prestam contas? No máximo, aos próprios associados delas, que no mais das vezes não são muitos. Nesse sentido, destacam os críticos, não se pode confundir o direito de criticar, exigir e propor com a representação política que tem mandato expresso da sociedade, que é periodicamente renovado, inclusive.

Alguns autores, como Montañó (2007) e James Petras (2000), colocam outro aspecto a ser analisado, uma vez que assumem esse tipo de dependência – mesmo que tão somente financeira – junto aos poderes público ou privado, as organizações não governamentais podem acabar desmobilizando os cidadãos e orientando sua ação na direção da manutenção do *status quo* e não de uma pretendida mudança social, econômica, cultural ou política, ou, por outro lado, ao adquirir sustentabilidade aos seus projetos e ações acabem por permitir uma ação de longo prazo, garantindo assim as possibilidades de se conseguir as almejadas transformações.

Michael Hardt e Antonio Negri (2001) são outros autores muito críticos do papel das ONGs. Segundo eles, para além de outras formas de intervenção do Império, essas organizações coadunam com o imperialismo e fazem parte de suas formas de ação nos países já que

O que chamamos de intervenção moral é praticado hoje por uma variedade de entidades, incluindo os meios de comunicação e organizações religiosas, mas as mais importantes talvez sejam as chamadas organizações não governamentais (ONGs), as quais justamente por não serem administradas diretamente por governos, entende-se que agem a partir de imperativos éticos ou morais. O termo se refere a uma ampla diversidade de grupos, mas aqui nos referimos principalmente às organizações globais, regionais e locais dedicadas a obras de socorro e à proteção de direitos humanos [...] (HARDT; NEGRI, 2001, p. 54).

Em que pese reconhecerem a importância das organizações não governamentais, Hardt e Negri (2001, p. 333) apontam, como outros autores, a falta de um conceito

mais preciso para a expressão:

As forças mais novas e talvez mais importantes da sociedade civil global chamam-se organizações não governamentais (ONGs). O termo ONG não recebeu uma definição rigorosa, mas podemos defini-lo como qualquer organização que pretenda representar o Povo e trabalhar em seu interesse, à parte das estruturas de estado (e geralmente contra elas). [...]. Essas organizações operam em nível local, nacional e supranacional. O termo ONG reúne, portanto, um enorme e heterogêneo conjunto de organizações: no começo da década de 1990, constava a existência de mais de 18 mil ONGs no mundo.

Em obra posterior esses mesmos autores, apesar de continuarem apontando o aspecto vago do termo ONG, adotam, no entanto, uma postura menos crítica a essas organizações, ou ao menos a um conjunto delas. Segundo eles,

Há, por exemplo, quem indique o Fórum Social Mundial (FSM) como exemplo instrutivo da maneira como as ONGs e os movimentos sociais podem ser organizados como um organismo global [...]. A questão é que o FSM demonstra que um conjunto de atores globais não-estatais, como as ONGs, podem convergir para debates concretos e substanciais, indicando as orientações pelas quais seria possível concretizar um organismo político global (HARDT; NEGRI, 2005, p. 372).

De uma maneira ou de outra, em duas palavras: conformistas ou mudancistas, as ONGs, pela própria natureza de seu trabalho acabam por realizar um contraponto às autoridades estabelecidas, buscando melhorias no funcionamento do aparelho de estado, no planejamento, execução e ampliação das políticas públicas, na conquista de novos direitos para os cidadãos, na discussão de uma ação mais responsável e ética por parte dos membros de uma sociedade.

Por certo, são inúmeros os questionamentos que podem ser feitos sobre a questão do papel das ONGs, suas formas de atuação e objetivos. A própria multiplicidade de atores, com as mais variadas visões de mundo, dificulta que se consiga responder de forma mais exaustiva a essas questões, o que não nega, mas na verdade amplia, a necessidade do esforço para compreendermos, ao máximo possível, com as diversas alternativas que se colocam neste universo social. Aqui, o que se pretende é destacar algumas das variadas temáticas que se apresentam para podermos entender, minimamente, esse que é um campo recente de estudos, as organizações não governamentais, localizando, assim, esse universo que o objeto de nossa atenção e o papel que, de forma geral, desempenham as ONGs de combate à

corrupção e de defesa da transparência pública e, de modo específico, a AMARRIBO.

3.2 ONGS: SOBRE O QUE ESTAMOS FALANDO? DEFINIÇÕES E HISTÓRIA

Com certeza, este é um fenômeno recente na sociedade mundial e, ainda mais na sociedade brasileira, segundo Celi Regina Jardim Pinto (2008, p. 441) “[...] foi na era das conferências mundiais da ONU que as ONGs ganham espaço de interlocutores privilegiadas, a primeira delas foi a Conferência da Mulher no México, em 1975 [...]”. Depois, além da ECO 92, vieram a Conferência dos Direitos Humanos em Viena, 1993; Conferência sobre a População no Cairo, 1994; Conferência do Desenvolvimento Social em Copenhagen, 1995; e a IV Conferência Mundial da Mulher em Beijing, 1995. Essa última com a participação de cerca de 4.000 organizações não governamentais.

Aqui no Brasil, o termo “organização não governamental” ganhou voz corrente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) de 1992, conhecida também como ECO 92, que se realizou na cidade do Rio de Janeiro, entre 3 a 14 de junho daquele ano. Marcado que foi pela presença de inúmeros chefes de Estado e de Governo e pela aprovação das convenções da Biodiversidade, da Desertificação e das Mudanças Climáticas, bem como da aprovação da chamada Agenda 21, um programa de ação para governos de todo o mundo, nos seus diversos níveis, que leva em conta, além das questões *stricto sensu* ambientais, de justiça social e eficiência econômica.

A ECO 92 ficou marcada também por uma expressiva presença de ativistas de ONGs de todo o Brasil e do mundo que, com a pressão exercida pelo seu encontro paralelo ao evento, foram decisivas para os textos finalmente aprovados, colocando, definitivamente, essas entidades como parte da agenda política nacional e internacional, naquele momento para o tema meio ambiente.

Como destaca Landim (1993), nesse processo de afirmação das organizações não governamentais no Brasil, foi de fundamental importância a realização do “Fórum

Brasileiro de ONGs Preparatório Para a Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, que se realizou em 1991, contando com a participação de cerca de 1.200 instituições. Marcou um processo de integração do movimento nacional com o internacional, garantindo-lhe, assim, um *status* de reconhecimento às ONGs nacionais.

Para marcar o ponto, vale mais uma vez, nos utilizarmos de Landim (1993), que afirma a importância desse encontro para a criação de uma institucionalidade das ONGs no processo de sedimentação da presença dessas organizações no universo público brasileiro, destacando que

O que importa ressaltar aqui é o fato de esse ter sido um momento em que entidades chamadas de ‘ONGs’ se veem inseridas, inclusive em posição privilegiada (como atesta antes de mais nada o próprio nome do ‘Forum’) no campo das entidades civis brasileiras as mais diversificadas – o que concorreu para seu reconhecimento e afirmação, bem como para a construção de uma identidade específica no seio desse universo, através de um jogo relacional, de um processo de distinções e contrastes, identidade assim particularmente sujeita a manipulações pelos grupos envolvidos. Antes de prosseguir com essas questões, e em função delas, é interessante que se forneçam alguns dados sobre essa grande e inédita organização que foi o ‘Forum’ brasileiro (LANDIM, 1993, p. 34).

Graças, então, à ECO 92 e ao encontro paralelo das organizações não governamentais, além da popularização do termo, tivemos, especialmente, um destaque para as ONGs ambientais, em primeiro lugar, e ainda para entidades que tratam de questões étnicas (negros e índios, destacadamente) e feministas, pela valorização dessas temáticas nos países desenvolvidos, de onde o termo foi “importado”.

O Fórum, conforme o registro das entidades participantes foi “dominado” por ONGs ambientalistas – totalizando 536 – mas contou com ampla diversidade, mostrando, já então, a gama de temas em que as organizações poderiam atuar, sendo registradas a presença de 119 entidades de assessoria aos movimentos sociais, 84 sindicais, 81 profissionais, 42 ligadas a grupos religiosos, 34 associações de moradores, 34 indígenas, 33 feministas, 32 estudantis, 22 culturais, 17 da área da saúde, 14 de negros, 9 de defesa de menores, 8 de serviços, 6 de luta contra a AIDS e 2 a questão dos homossexuais, além de algumas outras não identificadas (LANDIM, 1993).

Num certo sentido, podemos afirmar como o faz Landim (1993; 1998) que as ONGs, ao longo do seu período de existência, sofreram um processo de mutação nas suas funções e objetivos. Inicialmente eram consideradas como instituições de assessoramento e apoio a uma série de movimentos sociais já existentes. Não buscavam essas entidades nenhum reconhecimento específico, elas existiam para as outras, não para si mesmas. Com o passar do tempo, especialmente a partir da década de 1990, foram adquirindo espaço próprio de representação e se transformaram nas organizações não governamentais com um protagonismo próprio, buscando o reconhecimento público, como um novo campo de relações políticas dentro da sociedade brasileira, que se apresentavam como um movimento de democratização de nossa nascente e incipiente democracia.

Já Joana Coutinho (2005) destaca que o processo de transformação experimentado pelas ONGs, com a passagem de sua condição de instituições de apoio a outras, para entidades de ação direta, mudou, por completo, a ênfase do trabalho desenvolvido. Segundo ela,

Se na década de 1970 associavam-se aos movimentos sociais, a partir dos anos 1990, as ONGs estão submetidas a uma outra lógica: priorizam trabalhos em 'parceria' com o Estado e/ou empresas; proclamam-se 'cidadãos'; exaltam o fato de atuarem sem fins lucrativos. Desenvolvem um perfil de 'filantropia empresarial'; mantêm relações estreitas com o Banco Mundial e com agências financiadoras ligadas ao grande capital, como é o caso das Fundações Ford, Rockefeller, Kellogg, MacArthur, entre outras. Diferentemente dos 'centros de assessoria' da década de 1970, a ênfase não seria mais a formação política, mas o 'desenvolvimento autossustentável'. As palavras de ordem dos anos 1970, que nortearam a atuação dos movimentos populares, como 'educação popular', 'autonomia', 'auto-organização', 'independência', 'direitos humanos', etc. foram substituídas por 'ecologia', 'democratização', 'diversidade cultural', 'geração de renda', 'gênero', 'direitos de cidadania', etc. (COUTINHO, 2005, p. 58).

Como destaca Landim (1993), a relação das ONGs com o mundo acadêmico tem sido marcado por críticas e aproximações, uma relação ambígua, o que por certo contribui para um notório distanciamento entre ambos e para que a compreensão desse espaço político e social que as organizações representam demorasse a se constituir como objeto de estudo. Segundo ela,

[...] as relações das 'ONGs' com o campo acadêmico são ambíguas, caracterizadas por uma aliança/concorrência ou por continuidades e descontinuidades cujos termos têm variado com o tempo, a partir entre outras coisas das transformações através dos anos das posições que as

‘não governamentais’ vêm ocupando no espaço social brasileiro [...]. Claro, com sentidos e pesos bem diversos: a construção da identidade das ‘ONGs’ passa, sobretudo em determinados momentos da sua história, por uma enfática afirmação distintiva com relação ao campo dominante da academia, sendo questão relevante em debates e escritos nos canais particulares do mundo dos então ‘Centros de Educação Popular’ um processo de desmoralização – de ‘des-legitimação’ – de obras e agentes da academia, num movimento de legitimação de ‘novos tipos’ de intelectual a de obras ‘a serviço’. O inverso, obviamente, nunca se deu (a academia não se define por distinção às ‘ONGs’). Por outro lado, a ambigüidade dessa relação também se manifesta na presença, em diretorias de ‘ONGs’ (o corpo de pessoas, pela legislação, voluntárias e que geralmente não participam de seu cotidiano institucional), de elementos com reconhecimento acadêmico, cujo prestígio, portanto, se busca e reconhece (LANDIM, 1993, p. 24-25)

Por conta disso, a discussão e produção de um discurso sobre o que são as ONGs, quais os seus elementos constitutivos, suas funções e possibilidades, acabou sendo feito por dentro das próprias organizações e nas redes por elas estabelecidas com as publicações dos mais diversos documentos, “*papers*” e outros tipos de materiais (LANDIM, 1993).

Não existe, na legislação brasileira, uma definição legal específica para as organizações não governamentais. O Código Civil Brasileiro, que entrou em vigor em 2003, define os cinco formatos de pessoas jurídicas privadas existentes em nosso direito, são eles: as associações e fundações (onde estão incluídas as ONGs), organizações religiosas, partidos políticos e as sociedades, essas últimas caracterizadas por seus fins lucrativos. Também em dicionários, a expressão ONG não é encontrada. No máximo, como no Dicionário Online Priberam, temos a descrição de que ONG é “[...] substantivo feminino, sigla de organização não governamental” (PRIBERAM, acesso em 15 dez. 2013).

Como todas as organizações sem fins lucrativos, as ONGs têm, cumpridos requisitos legais básicos, imunidade fiscal. Quando declaradas de utilidade pública, o que pode acontecer em âmbito municipal, estadual e/ou federal, sendo sempre uma atribuição do Poder Legislativo conceder tal titulação, essas entidades possuem, ainda, a possibilidade de receber recursos públicos ou doações privadas por meio de deduções fiscais. Existe, ainda, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que possui um cadastro no qual, uma vez inscrita, a entidade passa a poder receber outros tipos de verbas governamentais.

É a partir dessa imprecisão legal que a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) vem procurando, desde o início de sua estruturação, pressionar os Poderes Executivo e Legislativo federais, para que os mesmos estabeleçam uma definição objetiva para as ONGs.

Segundo a ABONG (acesso em 20 nov. 2013), no artigo 2º de seu Estatuto:

[...] são consideradas Organizações Não Governamentais - ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

A ABONG, destaque-se, foi fundada em agosto de 1991, logo após a realização na cidade do Rio de Janeiro do “First International Meeting of NGOs and United Nations System Agencies - Primeiro Encontro Internacional de ONGs e Agências das Nações Unidas”, que reuniu mais de 100 ONGs brasileiras e algumas estrangeiras, além de representantes de órgãos da ONU e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), organismo ligado ao Ministério das Relações Exteriores.

Já a Comissão sobre Governança Global, da ONU, em seu relatório final, intitulado *Nossa Comunidade Global*, além de destacar a proeminência das organizações não governamentais, as definiu como

As organizações não governamentais (ONG) constituem um grupo diverso e multifacetado. Suas perspectivas e suas áreas de atuação podem ser locais, regionais ou globais. Algumas se dedicam a determinadas questões ou tarefas; outras são movidas pela ideologia. Algumas visam ao interesse público em geral; outras têm uma perspectiva mais estreita e particular. Tanto podem ser pequenas entidades comunitárias cujas verbas são escassas, como organizações de grande porte, bem dotadas de recursos humanos e financeiros. Algumas atuam individualmente; outras formaram redes para trocar informações e dividir tarefas, bem como ampliar seu impacto (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 192).

No entanto, a primeira menção explícita ao termo organização não governamental aparece no artigo 71 da Carta das Nações Unidas, do dia 26 de junho de 1945. Lá está estabelecido que

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos

convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso (ONU, (acesso em 20 nov. 2013)).

A expressão Organização Não Governamental, naquele primeiro momento, era usada para caracterizar instituições não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para implementar projetos sociais voltados para o desenvolvimento das comunidades pobres nos países do, então denominado, Terceiro Mundo, buscando, assim, superar seu quadro de pobreza e atraso econômico.

Desenvolvimento, àquela época, estava fundamentalmente ligado à ideia de seguir os padrões das sociedades do chamado Primeiro Mundo e o crescimento econômico vinculado ao processo de industrialização. Ligava-se a esse modelo a necessidade de algumas reformas estruturais nos países atrasados, também como estratégia para evitar uma maior expansão do comunismo, que saíra, por certo, fortalecido e reconhecido, da Segunda Guerra Mundial, num mundo que se encontrava agora na realidade bipolar da Guerra Fria.

Com o intuito de colaborar com o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, uma das táticas utilizadas pelos países mais desenvolvidos foi o financiamento de atividades comunitárias para a melhoria das condições sociais. Para isso, as instituições de fomento internacional

[...] necessitavam de parceiros locais que fossem capazes de formular projetos, acompanhar a sua execução e prestar contas. Necessitavam de contrapartes com personalidade jurídica, um mínimo de estrutura administrativa e uma afinidade de propósitos. Não tinham como chegar direta e regularmente aos movimentos sociais, pois estes, justamente, careciam de estabilidade institucional. E assim surgiram as ONGs latino-americanas, num jogo de reforços mútuos, como parceiras de cooperação internacional no apoio às ações comunitárias e aos movimentos de promoção social (FERNANDES, 1994, p. 80).

Assim, o termo ONG, foi como que importado dessas instituições do Primeiro Mundo. Foram, inclusive, inicialmente chamadas de Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento, mas aqui no Brasil, e em outros países latino-americanos, eram denominadas como Centros Populares. Só mais tarde, a partir da década de 1980 e especialmente na década de 1990, é que ficaram conhecidas como organizações

não governamentais.

Durante a chamada “Era de Ouro”¹⁵ (1945 – 1973), inúmeros países de Terceiro Mundo apresentaram crescimento econômico ao menos razoável, especificamente no período que vai de 1950 a 1973, conforme dados estatísticos de Produto Interno Bruto (PIB) per capita apresentado por Manuel Castells (1999a). Aqui podemos destacar, apenas para marcar o ponto, que de vinte e sete países latino-americanos, africanos e asiáticos listados para o período citado apenas um, Bangladesh, apresentou queda no seu PIB per capita. Isso, no entanto, muitas vezes não repercutia, ou pouco o fazia, nas condições sociais de boa parte da população, fazendo com que a presença atuante das ONGs, que buscavam ao menos minorar a difícil realidade social, fosse algo que continuava tendo importância tanto para os países desenvolvidos quanto para os subdesenvolvidos.

As dificuldades vivenciadas pelos países do Terceiro Mundo, especialmente os países da América Latina, com as duas crises do petróleo¹⁶ (1973 e 1979) e a crise da dívida externa (a partir de 1982) garantiu que a presença dessas entidades continuasse cada vez mais importante para as populações e governos desses países, mesmo que nessa época a maior parte das entidades não se denominasse organizações não governamentais.

No caso do Brasil, podemos dizer que as ONGs começaram a surgir especialmente no período da Ditadura Militar, visto que os movimentos sociais tradicionais – sindicatos, entidades estudantis e associações de moradores, além dos partidos políticos, por óbvio – se encontravam controlados, proibidos ou sob algum grau de vigilância. Isso tornava os então chamados “centros populares” (ou outras denominações equivalentes) espaços para, ao mesmo tempo, promover algum

¹⁵ Período marcado por grande desenvolvimento econômico mundial, desigual, por certo, acompanhado por forte intensificação do comércio e desenvolvimento tecnológico e mudanças sociais significativas. No âmbito político vivenciava-se a Guerra Fria.

¹⁶ Foram expressivos aumentos de preços verificados no barril de petróleo, que chegaram em alguns momentos a até 400%, motivadas por questões políticas, a primeira pelo apoio dos Estados Unidos e outros países ocidentais à Israel durante a Guerra do Yom Kippur e a segunda no contexto da crise gerada pela Revolução Islâmica do Irã que depôs o Xá Reza Pahlevi, aliado dos países ocidentais. Esses aumentos foram coordenados pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), entidade criada em 1960 por Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela, para contrapor-se ao controle que as grandes produtoras privadas, e ocidentais, exerciam no mercado internacional de petróleo.

processo de conscientização política e buscar ações de melhoria das condições sociais. Nesse contexto, o movimento social que emergiu no País se deu dentro de uma ótica marcada por um afastamento do Estado e por, via de regra, não ter canais estabelecidos de comunicação com as organizações sociais tradicionais. Segundo Pinto (2008, p. 443), as ONGs brasileiras têm diferentes origens no tempo:

No Brasil identificam-se três tipos muito bem definidos de ONGs: as que nasceram durante o regime militar, buscando uma brecha para a luta pela democracia, as que derivaram dos movimentos sociais e as que se constituíram como prestadoras de serviços, o que poderia chamar grosso modo de terceiro setor. Ao longo dos anos juntaram-se a elas grandes ONGs internacionais.

É dentro desse contexto que, conforme destacam alguns autores, as religiões – especialmente a espírita e a católica – tiveram um papel essencial nesse processo de organização da sociedade durante o período da Ditadura, num tipo de ação que transitava entre iniciativas assistencialistas e participação política, resultando, de toda forma, na ocupação de espaços públicos para a discussão de temas sociais, políticos e econômicos. Além disso, desenvolviam-se laços de solidariedade entre os cidadãos, possibilitando a criação de diversos tipos de “movimentos” (FERNANDES, 1994; LANDIM, 1998).

Nesse período, além das entidades internacionais, a atuação da Igreja Católica, especialmente por meio de suas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)¹⁷, inspiradas pela Teologia da Libertação¹⁸, foi fundamental para a criação e o desenvolvimento de inúmeras entidades por todo o País.

Havia, portanto, especialmente a partir de meados da década de 1970, com o retorno da inflação, a redução do ritmo da atividade econômica e um tímido e inconstante processo de abertura, uma conjuntura social, política, econômica e cultural que promovia as iniciativas autônomas dos cidadãos, em suas comunidades,

¹⁷ Grupos que reúnem membros da Igreja Católica para atuar em prol de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos mais pobres. Adotam o método de ver-julgar-agir. Utilizam-se, muitas vezes, de princípios considerados marxistas. Sua origem se deu em fins da década de 1950 ou início da década de 1960.

¹⁸ O termo foi cunhado pelo Padre peruano Gustavo Gutiérrez em 1971, mas o movimento, que inclui membros de diversas religiões, mas é centrado principalmente na Igreja Católica, tem suas origens nas décadas de 1950 e 1960. Buscam interpretar os ensinamentos de Jesus Cristo com um enfoque na crítica das condições políticas, econômicas e sociais de amplos setores da população, especialmente dos países então denominados de Terceiro Mundo.

em busca de melhores condições de vida, numa situação ainda autoritária, em que o aparelho de Estado era avesso ao contato com os mecanismos tradicionais de interlocução existentes.

No Brasil, com o fim da Ditadura e o processo de redemocratização em curso, surgem, mesmo que retardatariamente, uma série de novos temas em sua agenda social, política e econômica. Feminismo, sexualidade, ambientalismo, informatização e combate à corrupção, entre outros, são alguns dos assuntos que farão parte da mobilização e das novas formas de organização dos cidadãos.

Ao analisar o papel de crescente protagonismo das ONGs durante a crise socioeconômica e do sistema político brasileiro durante a década de 1980, Oliveira (2002, p. 423) destaca que

[...] eram as ONGs, dispostas à vigilância crítica do desempenho do Estado; lutando para se fazerem ouvir na formulação de políticas públicas, estavam prontas a oferecer propostas inovadoras de atuação a partir de seus próprios projetos experimentais, financiados pela chamada cooperação internacional.

Este era um processo que acontecia não só no Brasil, mas também em todo o mundo. Na verdade, como destacam vários autores, novas formas de organização social, diferentes daquelas que – orientadas pela esquerda política – se sustentavam às relações de classe dentro do âmbito do capitalismo. A sociedade se transformava e assim também os movimentos sociais numa dialética relação. O espaço do conflito, da política, se ampliava para áreas até então intocadas (TOURAINÉ, 1999; MELUCCI, 2001).

Enquanto isso, nos países da América Latina, como o Brasil, o processo de organização da sociedade, como já destacado, era marcado por uma realidade política autoritária, mesmo que dentro de um contexto de abertura lenta, gradual e segura, e, após isso de democratização, mas também presentes essas novas temáticas e formas de organização e mobilização que aconteciam especialmente na Europa centro-ocidental e na América do Norte, com questões que se colocavam mais e mais no âmbito da cultura para além do, tão somente, social (TOURAINÉ, 1999).

Já o sociólogo Herbert José Souza (1991), conhecido como Betinho, e ativista de inúmeros movimentos da sociedade civil, ao analisar o processo de afirmação das organizações não governamentais e os seus desafios para o fim do século XX, afirmou que

As ONGs são simplesmente atores sociais da sociedade civil, entre outros, trabalhando pela construção de sociedades democráticas, ou simplesmente sofrendo com a sua ausência [...]. O campo das ONGs é a dimensão social do desenvolvimento [...]. As ONGs brasileiras, em sua grande maioria, nasceram em função e em consequência da luta política da sociedade civil contra o regime autoritário [...]. Nasceram contra o Estado e de costas ou à margem do mercado [...]. A maioria das ONGs brasileiras nasce entre as décadas de 60 e 80 e se caracteriza por uma existência quase clandestina, ligada aos movimentos sociais de base, às Igrejas, aos movimentos sindicais e populares, executando tarefas fundamentalmente nas áreas de educação, saúde, habitação e consultoria a esses movimentos chamados 'populares' (leia-se sociedade civil pobre e reprimida) [...]. As ONGs brasileiras se desenvolveram, portanto, contra o Estado [...], mas não querem sua eliminação (pelo menos por agora), mas sua transformação, sua democratização [...]. O papel das ONGs na década de 90 é pura e simplesmente propor à sociedade brasileira, a partir de sua posição na sociedade civil, uma nova sociedade cuja novidade estará na condição e qualidade universal de ser democrática. Definir e propor essa qualidade é o desafio específico, não exclusivo, que as ONGs devem responder para fazer jus à sua própria existência. Não basta não ter os vícios do Estado e do mercado, é necessário agora demonstrar para que servem as nossas idéias e virtudes (SOUZA, 1991, p. 14).

Foi a crise da política institucional, no contexto do fim da Guerra Fria e da Globalização, um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento e o fortalecimento de um conjunto bastante variado de organizações não governamentais, desde movimentos de caráter mais assistencialista até movimentos que trabalham com causas relacionadas, mais diretamente, à conquista, manutenção e ampliação de direitos. Conforme destaca D. L. Sheth (2002, p. 91),

[...] no período entre meados dos anos 70 e os anos 80, provocou o aparecimento de milhares de novos micromovimentos. [...]. Interessaram-se por assuntos e clientela abandonados pelos partidos políticos e pelos sindicatos e ocuparam-se também dos que eram mal servidos pela administração pública. A forma organizativa para a qual evoluíram não foi a de partido político ou de grupo de pressão, mas a de associações de cidadãos [...].

A partir de meados da década de 1990, as organizações não governamentais no Brasil começaram a ser favorecidas para o financiamento de suas atividades pela crescente disposição de empresas privadas em apoiar a realização dos projetos os

mais diversos dentro do discurso da responsabilidade social das empresas. Inúmeras das grandes empresas, muitas delas que haviam sido recém privatizadas, como as de telecomunicações e distribuidoras de energia, entre outras, organizam inclusive procedimentos formais – com períodos definidos – de apresentação de projetos por parte das ONGs.

Esse tipo de ação, forçando um processo de profissionalização ou ao menos do abandono dos elementos mais básicos de amadorismo, que ainda existia em muitas organizações, contribuiu, ainda mais, para o fortalecimento delas. Agora começavam a surgir, de forma mais permanente e organizada, fontes de financiamento internas para o trabalho desenvolvido.

A crise das instituições ou, como apontada também por outros autores, da democracia representativa, não significa, no entanto, que as pessoas houvesse perdido o interesse pela política. Como afirma John Keane (2010, p. 677),

[...] aliás, uma tendência apontava para a direção oposta: o envolvimento de cidadãos mais instruídos em várias organizações da sociedade civil e seu interesse fortalecido pelos assuntos públicos tornava-os muito mais impacientes com as fraquezas e os preconceitos percebidos na política de partido.

Já Castells (1999b) aponta para uma crise sistêmica e enxerga o enfraquecimento dos movimentos sociais tradicionais e o seu isolamento e imediatismo, colocando em dúvida sua capacidade para sua ação prolongada. Segundo ele,

[...] Os sistemas políticos estão mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, periodicamente arrasados por escândalos, com dependência total de cobertura da mídia e de liderança personalizada e cada vez mais isolados dos cidadãos. Os movimentos sociais tendem a ser fragmentados, locais, com objetivo único e efêmeros, encolhidos em seus mundos de interiores ou brilhando por apenas um instante em um símbolo da mídia. (CASTELLS, 1999b, p. 22-23).

Pensadores como Touraine (1999) também destacaram mudanças ocorridas nos movimentos sociais ao longo da segunda metade do século XX, quando novos atores, com suas novas temáticas, interesses e formas de organização estarão presentes na cena pública. Essas novas organizações colocam novos problemas e conflitos com um viés social e cultural, não pretendem mais mudar o mundo, mas

sim a vida das pessoas. Esses cidadãos acrescentam à luta política que travam, não mais com um conteúdo globalizante, estrutural, um elemento moral.

As ONGs se colocam, então, como um novo espaço para a socialização da atividade política não tradicional, não como se fossem parte de uma esfera privada da sociedade, tal qual o setor empresarial, o segundo setor; são, ou ao menos se pretendem, parte de uma esfera pública não estatal, junto com vários outros tipos de associações e movimentos da sociedade civil organizada. Como destaca o sociólogo Liszt Vieira (2004, p. 65),

As ONGs que cumprem funções públicas percebem sua prática como inovadora na articulação de uma nova esfera pública social, e se consideram precursoras de uma nova institucionalidade emergente. O Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para a articulação e a ampliação da esfera pública como um todo, nem seriam adequados para a construção de uma nova institucionalidade social-pública. Ao contrário, a pressão de uma esfera social-pública emergente é que poderia reformar e democratizar efetivamente o Estado, o mercado, as corporações e os partidos.

Vale destacar que a Constituição Federal, em seu Título VIII – Da Ordem Social, tem diversas previsões tanto da cooperação entre o Estado e a Sociedade Civil Organizada e, ainda, da participação dos cidadãos, por meio de entidades, em conselhos paritários de políticas públicas .

A década de 1990 vai trazer novos desafios às ONGs e o papel dessas será reforçado pela capacidade que apresentam de articular o apoio dos cidadãos a movimentos já organizados. Como destaca Ilse Scherer-Warren (1996, p. 7),

O fortalecimento da sociedade civil (*empowerment*) está associado à capacidade dos atores sociais se articularem gerando ações coletivas amplas e impactantes na esfera pública. Nesta direção as ONGs têm sido mediadoras relevantes, tecendo redes entre movimentos sociais comunitários, movimentos sociais nacionais e transnacionais, e captando o apoio de segmentos mais amplos não-organizados da sociedade civil. Esta dimensão da esfera pública forma-se a partir de dois tipos de redes: redes sociais diretas e redes informatizadas.

Já Petras (2000) tem uma posição bastante mais crítica ao papel da ONGs a partir dessas mudanças destacadas anteriormente. Para a autora, as organizações não governamentais adotam uma postura pouco politizadora da sociedade, não aprofundam a análise dos temas e, acabam por “disfarçar” a sua ação,

essencialmente conservadora, com um ativismo que não questiona o *status quo*.

No entanto, vários autores, como Mancur Olson (1982) e Joel Migdal (1987), citados por Putnam (2007), apontam para efeitos negativos de sociedades com alto grau de organização. Para Olson (1982), quanto maior o associativismo de um país a tendência de crescimento econômico é mais fraca. Já Migdal (1987) destaca o fato de que organizações mais poderosas significam menor capacidade do Estado desenvolver plenamente o seu potencial.

Já Putnam (2007, p. 186-187) destaca aspecto inverso:

Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não-cívica também é algo que tende a auto-reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos.

Arruda e Boff (2001), ao analisarem os impactos da Globalização, colocam alguns desafios e dificuldades para os movimentos sociais, onde incluem as ONGs no qual esse processo apontava. Segundo eles,

As organizações internacionais de trabalhadores e as redes internacionais de organizações não governamentais (ONGs) tentam representar os interesses de seus membros e/ou advogar em favor daqueles cujos interesses elas compartilham, mas enfrentam toda sorte de obstáculos – legais, políticos e econômicos, para dizer o mínimo – para serem plenamente eficazes em escala global. Fizeram progressos importantes nos últimos 15 anos e ganharam reconhecimento e mesmo respeito em diversos foros nacionais e internacionais. Mas a grande maioria da população mundial está longe de ter consciência do que está acontecendo e de para onde esses acontecimentos tendem a levar o mundo. E de fato os movimentos sociais estão vivenciando um período de relativo recuo, perda de sentido e desmobilização (ARRUDA; BOFF, 2001, p. 59).

As ONGs são, portanto, o resultado de um processo de transformação intensa que tem acontecido no mundo ao longo de todo o século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, e nesse início do século XXI, que muitos chamam de globalização, outros tantos de mundialização. As mudanças econômicas e sociais, como o declínio do campesinato e da classe operária, a difusão e a ampliação da educação e o novo papel da mulher na sociedade, são alguns desses elementos que

pensadores como Eric Hobsbawm (1995) denominam de Revolução Social. Algo que trouxe influências para todas as esferas da vida: econômica, política, cultural e social. Como destaca Octávio Ianni (1999, p. 39):

[...] Mas o que começa a predominar, a apresentar-se como uma determinação básica, constitutiva, é a sociedade global, a totalidade na qual pouco a pouco tudo o mais começa a parecer parte, elo, momento. São singularidades ou particularidades cuja fisionomia possui ao menos um traço fundamental conferido pelo todo, pelos movimentos da sociedade civil global.

As mudanças que aconteceram com as transformações operadas em fins do século XX afetaram a maneira como as pessoas veem, se relacionam e participam da política nas suas comunidades. Não por acaso, um dos *slogans* do movimento feminista era “o pessoal é político”. Segundo Anthony Giddens (1996, p. 107),

A política de vida não é, ou não é só, uma política do pessoal; os fatores envolvidos tornaram-se genéricos em relação a muitos aspectos da vida social, [...]. As questões ecológicas e feministas são de grande importância nas lutas de política de vida, mas certamente não as esgotam. Em vez disso, pensar em termos de política de vida ajuda a explicar porque essas questões atingiram essa proeminência. Elas são reações e engajamentos em relação a um mundo no exato momento em que a tradição deixou de ser tradicional, e que a natureza não é mais natural.

É nesse ambiente mundializado que as ONGs, bem como outras organizações públicas e privadas, estão atuando e influenciando, criando e desenhando, ou atualizando, os papéis sociais e a força dos cidadãos. É nesse contexto que chegaram para ficar por um bom tempo as novas temáticas de direitos humanos, defesa do meio ambiente, minorias, assuntos, portanto, das mais variadas ordens que já fazem parte de discussões da sociedade global (IANNI, 1999). E como destacado, esse processo de crescimento numérico das entidades da sociedade civil, que, por óbvio, inclui as organizações não governamentais, refletem uma nova dinâmica de vida e cria um *pathos* para a ampliação da democracia, aumentando a autonomia dos cidadãos (GIDDENS, 1996).

Já na primeira metade do século XIX, Tocqueville (2010) havia destacado a importância de que a sociedade americana dava à organização de entidades civis e políticas e a importância que elas tinham para a democracia naquele país. Conforme ele destaca,

Americanos de todas as idades, de todas as condições e de todos os temperamentos estão sempre formando associações. Existem não só associações comerciais e industriais de que todos fazem parte, mas também outras de mil diferentes tipos – religiosas, morais, sérias, fúteis, bastante genéricas e bastante limitadas, imensamente grandes e muito pequenas [...]. Assim, o país mais democrático do mundo é hoje aquele onde os homens levaram atualmente à máxima perfeição a arte de alcançar em conjunto o alvo das aspirações comuns e aplicam essa nova técnica ao maior número de objetivos (TOCQUEVILLE, 2010, p. 464)

3.3 ALGUNS NÚMEROS SOBRE AS ONGS NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO NO SÉCULO XXI¹⁹

Uma pesquisa que pode colaborar para a compreensão da importância e do crescimento das organizações não governamentais no Brasil é o Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos que o IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) vêm realizando desde 2002, com atualizações em 2005 e 2010.

Por certo, o universo coberto por este trabalho é mais amplo do que o das ONGs, mas, mesmo assim, com os devidos cuidados, nos permite aquilatar um processo bastante significativo de crescimento dessas entidades. Conforme apontam os dados do IBGE no Perfil 2010, podemos destacar algumas informações importantes para a compreensão da questão.

O estudo foi realizado a partir do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE. O CEMPRE cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), do Ministério da Fazenda, cadastradas como Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL).

São considerados como FASFIL, as entidades sem fins lucrativos enquadradas nas

¹⁹ Todos os números apresentados sobre Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos brasileiras apresentadas nesse capítulo são oriundos do Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010>>. Acesso em: 5 dez. 2013.

seguintes categorias da Tabela de Natureza Jurídica: 304-2: Organização Social; 305-0: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP; 306-9: Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados; 320-4: Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeira; 322-0: Organização Religiosa; 323-9: Comunidade Indígena; e 399-9: Outras Formas de Associação.

A partir dessa definição foi constatado que, em 2010 havia 290.692 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) no Brasil, contra 338.162 em 2005 e 275.895 em 2002. Essas entidades estavam divididas, em 2010, nas seguintes categorias: religião (28,5%), associações patronais e profissionais (15,5%), desenvolvimento e defesa de direitos (14,6%) e saúde, educação, pesquisa e assistência social (políticas governamentais) totalizavam 54,1 mil entidades (18,7%), cultura e recreação (12,7%), Meio ambiente e proteção animal (0,8%), Habitação (0,1%) e Outras instituições privadas sem fins lucrativos com 9,3%. Entre essas, as que podem ser classificadas como ONGs, dentro do critério aqui adotado, estão fundamentalmente na categoria desenvolvimento e defesa de direitos.

Em 2010, a divisão das FASFIL, por região apresenta o seguinte quadro: Região Sudeste (44,2%), Nordeste (22,9%), Sul (21,5%), Centro-Oeste (6,5%) e no Norte (4,9%).

Vale destacar que, devido a mudanças metodológicas efetuadas pelas instituições responsáveis pela pesquisa, os resultados de 2010 não devem ser comparados linearmente aos dos anos anteriores.

Mesmo com essa observação, apenas com o intuito de analisarmos a presença dessas entidades na sociedade brasileira, vale destacar alguns poucos números.

Entre 2005 e 2010, observou-se um crescimento de 8,8% das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, número expressivamente menor do que o que foi verificado no período que compreende 2002 a 2005 (22,6%). O maior aumento, em termos absolutos, foi o das entidades religiosas, com a criação de 11,2 mil entidades, quase a metade (47,8%) das 23,4 mil criadas no período.

Já as entidades de desenvolvimento e defesa de direitos obtiveram uma ampliação

de pouco mais de 33%, passando de 45.161 para 60.259 entidades no período de 2002 a 2005. Já no período 2005 a 2010, esse grupo de entidades apresentou uma redução em seu número, decrescendo para 42.463, ou seja, quase 30%. A sua divisão regional se dá da seguinte maneira: Região Norte 1.532 (3,60%), Nordeste 16.365 (38,53%), Sudeste 13.814 (32,53%) Sul 9.226 (21,72%) e Centro Oeste 1.526 (3,59%). Para perceber um pouco melhor os resultados, vale destacar o percentual dessas entidades em relação ao total nos três períodos pesquisados. Em 2002, elas eram 16,3% do total, percentual que cresceu levemente para 17,8% em 2005 e que, em 2010, retrocedeu para 14,6%, o que pode indicar um processo de estabilização da força e importância dessas organizações na sociedade brasileira, sem, no entanto, caracterizar, até o momento, uma perda de sua significação política e social.

Para demonstrar como este é um fenômeno relativamente recente na sociedade brasileira, podemos destacar o próprio relatório da pesquisa de 2010, apresentado pelo IBGE (acesso em 5 dez. 2013), onde destaca que

As Fasfil são entidades relativamente novas no Brasil: a maior parte delas (40,8%) foi criada no período de 2001 a 2010 [...]. Das 118,6 mil entidades nascidas na década, a metade (50,8%) surgiu nos últimos cinco anos, sendo que cerca de 4% a cada ano, evidenciando um crescimento regular no período. Interessante também observar o peso das entidades criadas no período de 1981 a 2000: elas representam 46,5% do total de entidades em atividade em 2010.

Por fim, vale destacar uma informação significativa para destacar um elemento central do trabalho dessas organizações: o voluntariado. As 42.463 entidades de desenvolvimento e defesa de direitos empregavam, em 2010, 120.410 trabalhadores, numa média de menos de 3 funcionários por instituição. Regionalmente a divisão desse quantitativo se dá da seguinte maneira: Norte com 3.365 (2,79%), Nordeste com 23.921 (19,86%), Sudeste com 69.379 (57,61%), Sul com 16.848 (13,99%) e Centro Oeste com 6.897 (5,72%).

No Espírito Santo, o único levantamento que temos foi realizado pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), entre maio de 2003 e março de 2004, e buscou quantificar – por município, inclusive – a quantidade de Fundações e Entidades de Interesse Social, governamentais e não governamentais. O material foi

pesquisado nos cartórios sediados, então, em 69 municípios capixabas.

As fundações e entidades foram divididas em 41 áreas de atuação, abordando desde temas como AIDS, alcoolismo e drogas, passando pelas ambientalistas, de direitos humanos, terceiro setor e finalizando com turismo. Essa categorização teve por base o estudo de Lester M. Salamon (1999), que fez levantamento daquilo que ele denominou de a nova sociedade civil global, o setor não lucrativo. Já as entidades de interesse social foram definidas com base em estudo de José Eduardo Sabo Paes (1999, p. 36), quando o mesmo afirma que elas são “[...] todas aquelas associações e sociedades sem fins lucrativos, que apresentam em suas finalidades estatutárias objetivos de natureza social e assistencial”.

Dos dados brutos da pesquisa podemos apontar alguns que são mais significativos. As fundações atuam prioritariamente nas seguintes áreas: Assistência/Promoção Social (50/24,39%), Educação (32/15,61%), Saúde (26/12,68%), Atividades Econômicas/Desenvolvimentistas (19/9,27%), e Cultural (16/7,80%).

As organizações definidas como de Interesse Social se organizam majoritariamente como: Igrejas/Grupos Religiosos/Seitas/Congregações/Maçonaria (2.104/20,84%), Atividades Educacionais (1.506/14,92%), Associações de Moradores/Comunitárias (1.503/14,89%), Atividades Esportivas/Recreativas (865/8,57%) e Entidades de Classe/Profissionais (837/8,29%).

Outras temáticas importantes de atuação dessas entidades, definidos comumente como da área de direitos humanos, são: negros, índios, mulheres, idosos, portadores de deficiência, homossexuais, alcoólatras, trabalho, meio ambiente e habitação.

O levantamento apontou, ainda, o nome da entidade, seu endereço, data de fundação e cartório de registro, os objetivos, os mantenedores e os instituidores da organização.

Segundo o Anexo 3 do presente trabalho, que compila os dados totais do Espírito Santo, no ano de 2004 possuíamos 205 fundações e 10.094 entidades de interesse

social.

O trabalho voluntário é uma das garantias fundamentais de existência da maior parte das organizações não governamentais, e isso foi constatado em ambos os levantamentos anteriormente citados. Ele tem um papel central na manutenção do funcionamento e na execução de ações das ONGs, gerando, inclusive, resultados econômicos.

Um estudo conduzido pela Universidade Johns Hopkins em 35 países, abrangendo os anos de 1995 a 1998, sobre a sociedade civil e o trabalho voluntário apresentou dados importantes sobre o tema. Ao analisarem a referida pesquisa, os autores Amartya Sen e Bernardo Kliksberg (2010, p. 337) apontaram que

As ONGs, apoiadas por uma imensa força voluntária de 190 milhões de pessoas, que compõem 20% da população adulta dos países analisados, geravam, anualmente, 5% do PIB total. Somando-se tudo o que essas ONGs de 35 países produzem, elas seriam a sétima economia do mundo. O produto que elas geravam juntas era superado apenas pelos PIBs dos Estados Unidos, Japão, China, Alemanha, Inglaterra e França. Superava, por sua vez, os da Itália, Rússia, Espanha e Canadá.

Mas não só esses são os resultados apresentados pelos trabalhadores voluntários das ONGs, conforme registra o estudo da Universidade Johns Hopkins. Elas utilizavam mais mão de obra que inúmeros setores, tais como indústria têxtil, serviços públicos, indústria de alimentos e a indústria do transporte. Por atuar, muitas vezes, em regiões carentes, essas organizações promovem também benefícios sociais e humanos que merecem ser destacados. Elas salvam vidas e capacidades de trabalho e previnem doenças. Além disso, a sua contribuição para o PIB em países como Argentina e Brasil ultrapassa dos 2% do PIB. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) destaca que no ano 2000, 550 milhões de crianças foram vacinadas por cerca de 10 milhões de voluntários (SEN; KLIKSBURG, 2010).

Por fim, destacam ainda como a participação voluntária reforça os valores éticos e a responsabilidade social. Também contribuem para a participação e a construção da cidadania, concorrendo, portanto, para uma vida melhor, ao afirmar que

[...] Os aymaras, uma das civilizações mais antigas do continente [americano], fazem uma distinção entre 'bem-estar', que significa possuir bens materiais, e 'bem viver', que significa estar bem consigo mesmo por optar sempre pelo bem e perceber que os outros o veem assim, como uma 'boa pessoa'. [...]. Os jovens latino-americanos e muitos outros setores da população estão em busca do ideal aymara do bem viver, e o voluntariado é uma ótima via para chegar até ele (SEN; KLIKSBURG, 2010, p. 351).

A participação dos cidadãos nas diversas formas de associativismo existentes nas sociedades modernas é um aspecto central na formação e desenvolvimento do chamado capital social. Quanto mais participação, maior a possibilidade dos cidadãos cooperarem para obterem benefícios mútuos. Os instrumentos participativos causam esse efeito porque, entre outros aspectos, aumentam os custos para que cometa transgressões nas suas relações com outros membros da comunidade. Promovem ainda regras mais estáveis de apoio mútuo, facilitam a difusão sobre a confiabilidade dos membros da comunidade e cria um modelo para as futuras relações de cooperação (PUTNAM, 2007).

A variedade temática, organizativa, de formas de atuação e de financiamento das ONGs no Brasil, fez com que Maria da G. Gohn (2000) as classificasse em quatro tipos: as caritativas, as desenvolvimentistas, as ambientalistas e as cidadãs. Essas últimas sendo definidas como as que “[...] não trabalham na linha da militância e da politização da sociedade civil, como os movimentos sociais. Apenas uma parcela das ONGs cidadãs evoca o mundo da política, da participação, ao contrário das [...] assistencialistas” (GOHN, 2000, p. 59).

Essa variedade de organizações sociais mobiliza os mais diversos matizes de pessoas, com suas origens, posições políticas e ideológicas, objetivos, áreas de atuação profissional, entre outros aspectos, imprimindo assim, uma enorme possibilidade de interrelações, a esse objeto temático já tão amplo devido também as relações entre os níveis locais, regionais, nacionais e internacionais que acontecem.

Entre as contribuições das diversas entidades da sociedade civil, entre as quais as organizações não governamentais, se somam a ampliação da democracia. Como destaca Putnam (2007, p. 103-104),

Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos ‘internos’ sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos ‘externos’ sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público [...]. No âmbito externo, a ‘articulação de interesses’ e a ‘agregação de interesses’ [...] são intensificadas por uma densa rede de associações secundárias.

Outro dos aspectos positivos que muitos autores destacam a partir da atuação das ONGs é a construção de uma cidadania planetária, ou de uma sociedade civil internacional. Através dos seus trabalhos de pressão sobre os muitos governos e os organismos interestatais serviriam para forçar os canais de contato entre os diversos países, especialmente na relação entre os desenvolvidos e os em desenvolvimento para a promoção de políticas públicas que promovam a qualidade de vida de todos os habitantes do planeta.

As ONGs teriam, pela visão de mundo partilhada e por seus objetivos éticos de ação, a capacidade de reduzir os efeitos maléficos do desenvolvimento do capitalismo ao promover valores e proposições que abrem o caminho para a construção de uma nova institucionalidade internacional.

Para o estudo de caso que faremos no Capítulo 4, são as “ONGs cidadãs”, que nos importam, visto que, conforme Gohn (2000), atuam no âmbito de processos de democratização com o foco voltado para a reivindicação dos direitos de cidadania, forte atuação junto aos meios de comunicação, cobrando políticas públicas dos governos, bem como atuando na fiscalização das mesmas, denunciando eventuais problemas e não deixando, por fim, de propor alternativas.

O processo de criação/construção de uma identidade para as organizações não governamentais, e aqui falamos de modo geral, ainda está em andamento em nosso País e no mundo. Falta, além de precisão conceitual, uma taxionomia mesmo das ONGs para que se possa estudar, quantificar e qualificar, esse fenômeno moderno de forma a termos a possibilidade de compreendermos ao máximo os seus limites, os aspectos positivos e negativos, os riscos e dilemas dessa sociabilidade que se constrói continuamente.

Um fato, entre tantos outros que poderíamos destacar, é certo, e nos interessa

diretamente é sobre a forma de atuação dessas entidades. Crescentemente essas organizações não governamentais atuam em redes, o que tem potencializado as suas ações, ampliado a sua influência e reforçado o seu papel em nossas sociedades. Assim também age a AMARRIBO, que desde 2005 começou a estruturar uma rede de ONGs.

3.4 UM PANORAMA DAS ONGS DA REDE AMARRIBO

Desde 2003, a AMARRIBO em conjunto com o IFC, uma organização não governamental sediada em Brasília (DF), começou a organizar uma rede de ONGs.

Fundamental para este processo de organização da Rede AMARRIBO foram os dois encontros de cidadania e controle social na administração pública, realizados em Ribeirão Bonito (SP) nos anos de 2006 e 2008, e que serviram, para além de criação de contatos entre as entidades e os seus dirigentes de todo o País, a formulação de uma pauta política comum mínima que possibilitasse, dentro de uma diversidade de formas e ambientes de atuação, de composição social e grau de representatividade, uma ação comum para o combate à corrupção e a defesa da transparência pública.

Como já destacado anteriormente, a Rede AMARRIBO é composta, atualmente, por 216 entidades. Somente 4 Estados brasileiros não têm nenhuma ONG associada à ela. São eles: Roraima, Rondônia, Mato Grosso do Sul e Pernambuco. Talvez a ausência de entidade ligada à Rede nesse último Estado seja o caso mais “curioso”, visto ser um local que historicamente foi palco de mobilizações políticas intensas e com uma forte tradição de presença de organizações da sociedade civil.

A distribuição regional das ONGs da Rede AMARRIBO se dá da seguinte maneira: Sudeste com 59,25%, Nordeste com 21,29%, Sul com 6,94%, Centro Oeste com 6,48% e Norte com 6,01%. Se compararmos com o Perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos 2010, anteriormente citado, veremos que apenas a região Sudeste, sobrerrepresentada, e a Sul, subrepresentada, na Rede AMARRIBO, fogem ao padrão nacional.

Considerando o critério utilizado tanto pelo IPEA quanto pelo IBGE, que define o porte das cidades pelo tamanho de sua população, onde cidades até 100 mil habitantes são consideradas pequenas, de 100 a 500 mil habitantes são médias e acima de 500 mil são grandes, temos a seguinte divisão da Rede da AMARRIBO: 67,13% se concentram em cidades pequenas, 16,20% em cidades médias e 16,66% em cidades grandes.

Interessante, ainda, notar que apenas 16,20% são ONGs com sede em cidades que são capitais de Estado e na capital federal e que 11,11% são sediadas em cidades com menos de 10 mil habitantes.

Esse padrão de distribuição mantém certa regularidade quando olhamos para a sua situação pelas cinco regiões do País. Com algumas exceções, a saber: as regiões Norte e Sul têm a menor concentração de ONGs em cidades pequenas, apenas 46,15% e 53,33%, respectivamente; a Região Centro Oeste não tem nenhuma organização com sede em cidade de porte médio; já as regiões Sudeste e Nordeste têm percentual pouco superior à média nacional de entidades em cidades de pequeno porte, 68,99% e 69,56%, respectivamente.

A Região Norte é a que concentra o maior percentual de ONGs em capitais, 30,76%; e a Sudeste é o que tem o menor índice, com apenas 10,07%; já no que diz respeito a cidades com menos de 10 mil habitantes, a Região Norte não tem nenhuma organização e a de maior percentual é a Centro Oeste com 21,42%.

De todas as Organizações não governamentais da Rede AMARRIBO apenas uma, a Voto Consciente, com sede na cidade de São Paulo, tem um tempo maior de existência, tendo sido organizada em 1987. Já no caso da Artigo 19, a mesma existe mundialmente também desde aquele ano, mas só chegou ao Brasil no ano de 2007. A ONG com maior tempo de existência na Rede, depois da Voto Consciente e da própria AMARRIBO, é a Transparência Capixaba, criada em 2001. A maior parte das entidades foi criada a partir de 2005.

A maioria das ONGs da Rede AMARRIBO realiza suas atividades tendo por base o trabalho voluntário dos seus associados. Apenas 25 delas, ou seja, 11,57%, têm

funcionários remunerados. A maioria também não tem fontes de financiamento externo, sobrevivendo, tão somente, dos recursos que os seus membros conseguem dispor, seja por meio do pagamento de mensalidades, seja por contribuições em caso de algumas necessidades, além de apoios indiretos para, por exemplo, criar um site na Internet ou produzir algum material gráfico.

Analisar, a partir de sua história, o que permitiu a Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) construir uma rede de entidades da sociedade civil voltadas ao campo do combate à corrupção e de defesa da transparência pública é o faremos no Capítulo 4.

4 O CASO DA AMARRIBO (1999 – 2010): A CIDADANIA MOBILIZADA NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Neste capítulo vamos procurar analisar as condições que propiciaram para além da formação da ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito, a AMARRIBO, a sua transformação fundamental de uma organização de caráter de desenvolvimento social e económico no combate à corrupção. Além disso, buscaremos apontar os elementos que propiciaram a sua transformação numa entidade que se firmou como referência nacional desse tema e que expandiu suas atividades para todo o País, inclusive formalizando a estruturação de uma rede de ONGs de combate à corrupção.

Para essas análises aqui efetuadas utilizamos como elementos fundamentais as entrevistas realizadas com membros da AMARRIBO, bem como com membros da Transparência Capixaba, entidade que faz parte da rede de ONGs desde a sua criação em 2003 e que pelos laços intensos que mantêm com a AMARRIBO compartilha muitas de suas visões do fenómeno da corrupção e das ações de combate, bem como o livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*, publicado por membros da entidade de Ribeirão Bonito, além das declarações dos dois encontros nacionais de cidadania e controle da administração municipal, coordenados pela entidade, bem como os relatórios anuais de atividades desenvolvidas pelo IFC, organização sediada em Brasília (DF), que tem sido a principal parceira da AMARRIBO nos trabalhos com a rede nacional de organizações não governamentais de combate à corrupção.

4.1 RIBEIRÃO BONITO, A CIDADE

A AMARRIBO tem, até os dias de hoje, em que pese sua atuação de caráter nacional, uma vinculação com seus objetivos iniciais, que se concentravam no desenvolvimento social e económico de Ribeirão Bonito. Conforme estabelecido no Inciso II do Artigo 2º de seu Estatuto (ANEXO 4), temos que entre os seus objetivos estão

[...] promover o desenvolvimento urbano e social do município; defender, preservar e conservar o meio ambiente, buscando promover o desenvolvimento sustentado e integrado dos recursos naturais, principalmente dos hídricos, respeitando a vocação natural da região; estimular e apoiar projetos que visem o ecoturismo, que observem a conservação do meio ambiente, considerando o seu impacto social e ambiental da região; promover e implementar programas voltados para a cultura à defesa do patrimônio histórico e artístico e à educação e promover o desenvolvimento econômico e social do município e ações de combate à pobreza (AMARRIBO BRASIL, acesso em 29 jan. 2014).

Diante disso, consideramos importante apresentar algumas informações históricas bem como alguns dados do desenvolvimento do município.

Conforme o Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM)²⁰, do governo do Estado de São Paulo, Ribeirão Bonito é um município situado próximo da Serra de Dourado, com uma altitude média de 1.100 metros. Está localizada a 270 quilômetros da capital do Estado, na macrorregião Central e na microrregião de São Carlos, do Estado de São Paulo. A topografia da cidade é acidentada e o clima varia entre seco e temperado. Tem uma área de 472 quilômetros quadrados.

Segundo os dados do Produto Interno Bruto dos Municípios (PIB-M) nos anos de 2005 – 2010, do IBGE, o PIB-M²¹ total de Ribeirão Bonito era de R\$ 90.978.998,00 (noventa milhões novecentos e setenta e oito mil e novecentos e noventa e oito reais) em 2005 e aumentou para R\$ 147.899.918,00 (cento e quarenta e sete milhões oitocentos e noventa e nove mil e novecentos e dezoito reais), um crescimento percentual de 62,56%. Em 2010, o PIB do município dividia-se da seguinte maneira: Agropecuária com R\$ 44.745.439,00 (quarenta e quatro milhões setecentos e quarenta e cinco mil e quatrocentos e trinta e nove reais), Indústria com R\$ 14.083.683,00 (quatorze milhões oitenta e três mil e seiscentos e oitenta e três reais), Serviços, inclusive públicos com R\$ 88.532.998,00 (oitenta e oito milhões quinhentos e trinta e dois mil e novecentos e noventa e oito reais) e Impostos com R\$ 7.537.798,00 (sete milhões quinhentos e trinta e sete mil e setecentos e noventa e oito reais). E um PIB per capita de R\$ 12.193,91 (doze mil cento e noventa e três

²⁰ <http://cepam.org/municipios/municipios-paulistas/ribeirao-bonito.aspx#ad-image-0>.

²¹ Produto Interno Bruto dos Municípios é calculado pelo IBGE e divulgado desde 2005. Fornece estimativas do PIB, a preços correntes e per capita, e do valor adicionado da Agropecuária, Indústria e Serviços, a preços correntes.

reais e noventa e um centavos (IBGE, acesso em 3 jan. 2014).

A economia é centrada na atividade agropecuária, destacando-se a produção de cana-de-açúcar, que ocupa cerca de 90% das terras agricultáveis, por conta da presença de seis usinas de produção de álcool e açúcar na região. Além disso, destacam-se, ainda, a produção de café, cereais, algodão e laranjas, bem como a criação de bovinos, suínos e aves. Tão importante é a cana-de-açúcar que anualmente, no mês de agosto, é comemorada a Festa de Bom Jesus da Cana Verde.

Outra atividade econômica que merece algum destaque é a prática do turismo, principalmente nas suas variedades ecológicas, de aventura e rural, visto que o município possui várias reservas florestais, bem como matas cortadas por trilhas e cachoeiras. Antigas fazendas propiciam atividades como cavalgadas, arvorismo, rapel, caminhadas, trilha, pêndulo, travessia de rio, *canyoning*, *floating* e *mountain bike*. Os pontos turísticos de visita mais conhecidos são a Gruta do Marimbondo, a Capela de Nossa Senhora e a Praça da Matriz que, todo domingo, tem exposição de trabalhos artesanais da região.

Conforme destaca o site do IBGE²², ao apresentar alguns fatos históricos mais significativos no processo de formação da cidade, foi uma família originária de Minas Gerais, da cidade de Ouro Fino, que iniciou, em outubro de 1862, o processo de ocupação populacional da região - os Alves Costa.

Foi naquele ano que Joaquim Alves Costa, seu filho José Venâncio Alves Costa, um amigo português, Antônio José de Souza Pinto, Antônio Alves Costa, Thomaz Alves Costa, Ignácio Alves Costa e Manoel Garcia de Oliveira, se juntaram e compraram cerca de 360 mil metros quadrados de terra e as doaram para o patrimônio do Senhor Bom Jesus.

Em março de 1882 o patrimônio, que havia crescido em torno da capela construída na região 10 anos antes, foi elevado, pela Lei Provincial n. 16, de 8 de março de

²²

< <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/saopaulo/ribeiraobonito.pdf> >.

1882, a condição de freguesia e Distrito de Paz de Ribeirão Bonito, ainda no município de Brotas. A região prosperava com a chegada de imigrantes, especialmente italianos, em busca de novas terras para a produção de café.

Em 5 de março de 1890 o distrito, desmembrado do município de Brotas, é elevado à categoria de vila com a denominação de Ribeirão Bonito, por meio do decreto estadual n. 24. O município foi oficialmente instalado em 20 de junho de 1893. Foi elevado à condição de cidade pela Lei Estadual n. 1038, de 19 de dezembro de 1906. Já a Lei n. 1032, de 14 de dezembro daquele ano, havia criado na cidade, o distrito de Guarapiranga. Essa divisão do município em dois distritos - Ribeirão Bonito e Guarapiranga - permanece até os dias de hoje.

Já em meados de 1894, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro inaugurou em Ribeirão Bonito a sua estação, o que representava o reconhecimento da importância da região e alavancou, ainda mais, o desenvolvimento da região, especialmente da cafeicultura. Na década de 1920, Ribeirão Bonito já tomava ares de cidade com a instalação de serviços públicos de água, esgoto e iluminação elétrica.

A partir da década de 1950, com os processos de industrialização e urbanização em franca expansão no Estado de São Paulo, a cidade foi perdendo seu ímpeto de desenvolvimento e acabou por manter uma condição de cidade pequena. A expansão de sua população a partir da década de 1980, conforme os dados dos censos demográficos do IBGE representam um pouco esse quadro. Em 1980, o total de habitantes era de 8.330, número que se elevou para 10.287 em 1991; em 2000 a população estava em 11.237; e em 2010 estava com 12.127 habitantes. As estimativas do Instituto para os três primeiros anos dessa década apontam os seguintes números: 12.209 em 2011; 12.291 em 2012; e 12.374 em 2013. A taxa de urbanização do município é de 92,46%.

Hoje, conforme dados do Portal ODM²³ que faz o acompanhamento municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)²⁴, a cidade apresenta um bom

²³ <<http://www.portalodm.com.br/relatorios/sp/ribeirao-bonito>>.

²⁴ Os ODM foram instituídos pela Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2000, após uma análise dos principais problemas que afetavam os setores mais pobres da sociedade mundial. São oito: acabar com a fome e a miséria, educação básica de qualidade para todos, igualdade entre sexos e valorização da mulher, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde das gestantes, combater a AIDS, a malária e outras doenças, qualidade de vida e respeito ao meio

nível de desenvolvimento. Algumas informações são importantes para podermos comprovar a informação. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Ribeirão Bonito é 0,712, ocupando a 1546ª posição entre os 5.565 municípios do País, considerado, pelos padrões da ONU, como um alto índice. Um indicador muito próximo ao do Brasil que é de 0,730.

Já o Índice de GINI, que mede a concentração de renda, ficou em 0,460 no ano de 2010. Em 2012, o município contava com 1,1% de suas crianças até 2 anos de idade com desnutrição, quando a meta para 2015 é de 1,6%. Em 2010, 15,1% das crianças de 7 a 14 anos não estavam cursando o Ensino Fundamental, a meta para 2015 é de 100% das crianças nessa faixa etária na escola. A taxa de conclusão, entre jovens de 15 a 17 anos, era de 65,4% e o percentual de alfabetização de jovens e adolescentes entre 15 e 24 anos era de 98,4%.

No Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2010, o município está na 1.772ª posição, entre os 5.565 do Brasil, quando avaliados os alunos da 4ª série, e na 2.605ª, no caso dos alunos da 8ª série. Em 2011, a Taxa de Mortalidade de menores de 5 anos a cada mil nascidos vivos foi de 10,2%, para uma meta em 2015 de 15%. Em 2010, 91,7% dos moradores tinham acesso à rede de água geral com canalização em pelo menos um cômodo e 92,2% possuíam formas de esgotamento sanitário, consideradas adequadas.

Foi diante de uma situação percebida, em 1999, como de estagnação, com deterioração da estrutura pública da cidade e de uma baixa autoestima, além de um apelo do padre da cidade, que um grupo de cidadãos resolveu se organizar para contribuir para o desenvolvimento da cidade.

4.2 E TUDO COMEÇOU NO MORRO BOM JESUS

Em meados de 1999 um grupo de amigos de infância e juventude, a maioria oriunda de Ribeirão Bonito, começou a se reunir para discutir o que poderiam fazer para

ambiente e todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. O objetivo é que as metas sejam alcançadas em 2015.

auxiliar o desenvolvimento de sua cidade natal. Era visível, entre outras coisas, a deterioração dos equipamentos públicos e a baixa estima dos cidadãos. Entre eles se encontravam: Josmar Verillo, então presidente das Indústrias Klabin S.A. e depois da Alcoa Alumínio S.A.; Antoninho Marmo Trevisan, proprietário da Trevisan Auditores e Consultores e da Trevisan Escola de Negócios; José Chizzotti, procurador do Estado de São Paulo aposentado; Antônio Chizzotti, professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e doutor em Educação; Leo Roberto Galdino Torresan, engenheiro mecânico com atuação em empresas como a General Eletric e Villares; Rubens Gayoso Júnior, dono de uma das maiores marcas de zíperes do Brasil; João Alberto Ianhez, profissional de relações públicas e jornalista, Diretor Presidente da Ianhez Comunicação Ltda e Ianhez Desenvolvimento do Potencial Humano; e Antonio José Galdino, jornalista. Eram todos profissionais que, como se diz comumente, tinham “dado certo”.

Como destaca José Chizzotti²⁵, esses fundadores da AMARRIBO fizeram sua primeira reunião num restaurante na cidade de São Paulo, onde a maioria deles residia e/ou trabalhava, mas a questão central era como eles poderiam ajudar na melhoria das condições socioeconômicas de Ribeirão Bonito.

O padre da cidade, Pároco João Francisco Trovilho Morales, havia, então, feito um apelo para a recuperação do Morro Bom Jesus, que abriga a Capela de Nossa Senhora de Aparecida e, por isso, conhecido como o Morro da Capela. Então, os membros do grupo resolveram adotar esse como o seu primeiro projeto na cidade. A questão era limpar o Morro e recuperar seus jardins e caminhos, além da própria Capela. Tudo foi feito ao longo do ano 2000, sem o apoio da Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito, destaque-se.

Chizzotti²⁶ destaca que já havia um esboço de entidade tentando ser organizada na cidade, até um Estatuto tinha, mas não tinha ido adiante, mas somando-se à solicitação do Padre Morales, com o ímpeto dessas cidades, foi organizada uma organização não governamental. Em 14 de novembro de 1999 estava fundada a

²⁵ CHIZZOTTI, José. **Depoimento**. 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões, São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo mp3 (1h. 20 min. 42 seg.).

²⁶ CHIZZOTTI, José. **Depoimento**. 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões, São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo mp3 (1h. 20 min. 42 seg.).

Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), que reunia, além desses, muitos outros moradores ou pessoas que conheciam e gostavam da pequena cidade.

Desde aquele ano, além das ações de recuperação do Morro Bom Jesus, também organizaram um grupo para estudar a vocação empresarial da cidade - o Encontro Anual dos Filhos e Amigos de Ribeirão Bonito - sempre ocorrido no mês de julho, e que também termina com um grande baile dos participantes. Ainda começaram a se preocupar em recuperar o Cinema Piratininga, fechado há 28 anos. Mais uma vez sem o apoio da Prefeitura da cidade.

Já em julho de 2001, com o senhor Antonio Sérgio de Mello Buzzá (PMDB) como prefeito da cidade, destacando que o mesmo já havia ocupado o cargo no período de 1989 a 1992, começam a aparecer denúncias de corrupção na administração municipal. As denúncias apontavam fraudes em licitação e pagamento de notas fiscais fictícias com boa parte do dinheiro, conforme as denúncias que foram comprovadas na Justiça, indo parar nas mãos do prefeito e de quatro servidores públicos municipais.

Naquele primeiro momento, os três casos que mais chamaram a atenção dos membros da AMARRIBO foram os seguintes:

No primeiro, foram informados de que a Prefeitura de Ribeirão Bonito, em 250 dias, comprou, para uma frota de apenas 18 veículos, 117 mil litros de gasolina, o que dava 468 litros de consumo por dia. Ainda pior, a compra era feita num posto de gasolina localizado a 160 quilômetros de distância da cidade, em outro município.

No segundo caso, abuso incontestável numa sociedade tão carente como a brasileira, constava que a Prefeitura da cidade comprava, por mês, cerca de uma tonelada de carne e durante quase todo o ano de 2001 os alunos das escolas públicas municipais só haviam comido partes de frango, coxa e sobrecoxa, por duas vezes.

A terceira e última denúncia informava que um pequeno empreiteiro da cidade, que

fazia obras para a prefeitura, estava superfaturando serviços e/ou cobrando por atividades que não realizava. O pessoal da AMARRIBO conversou com o empresário e este informou que todo mês o prefeito pagava a ele o valor de R\$ 7.860 (sete mil, oitocentos e sessenta reais) e, no mais das vezes, ele nada fazia. O único serviço que tinha era ir ao banco para sacar o cheque e destinar por volta de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) ao chefe do Poder Executivo municipal. O restante do valor ficava com ele. As coisas, no entanto, haviam piorado e Antônio Buzzá passou a ficar com tudo. Vale lembrar que a maior despesa que a legislação permite sem que se abra algum tipo de licitação (concorrência pública, pregão eletrônico ou presencial, carta convite, entre outras) é de R\$ 14.999,99 (quatorze mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) para obras e serviços de engenharia e de R\$ 7.999,99 (sete mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos) para compras e outros serviços.

4.3 MUDANÇA DE ROTA: COMEÇA O COMBATE À CORRUPÇÃO

Toda essa situação fez ver aos membros da AMARRIBO que, para além dos objetivos de desenvolvimento socioeconômico que tinham definido nos Estatutos da entidade lá no seu início em 1999, só poderiam ser cumpridos se a eles se juntasse um efetivo trabalho de combate à corrupção. Qual o sentido de mobilizar recursos para a realização de obras e serviços que muitas vezes eram de responsabilidade da prefeitura, se o dinheiro dos impostos dos cidadãos estava simplesmente sendo desviado dos cofres municipais para os interesses privados dos corruptos? Essa era uma questão constantemente formulada naquele momento, a qual os associados da entidade responderam com a necessidade de, sem abandonar os outros objetivos, dedicar boa parte dos seus esforços para combater a corrupção. E que foi destacada, sem exceção, por todos os que foram entrevistados.

Como afirmou Valdete Lopes Ferreira²⁷ “[...] *também não adiantaria nada se você tem um prefeito que está roubando lá na prefeitura, você querer fazer uma atividade*

²⁷ FERREIRA, Valdete Lopes. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (35 min. 17 seg.).

social na cidade”. Pedro Sérgio Ronco²⁸ vai pelo mesmo caminho, ao destacar que “[...] O que adianta você ajudando de uma forma, sendo que do outro lado tinha uma bica corrida vazando com a corrupção? Aí nós fomos investigar e nos deparamos com um roubo fenomenal do prefeito”. Segundo Leo Roberto Galdino Torresan²⁹ “Chegou a um ponto que não fazia mais sentido. Você demorava seis meses para fazer alguma ação concreta e reunir dinheiro para fazer alguma melhoria e aquele volume de dinheiro, dez vezes mais que aquilo o camarada desviava em uma semana”. Já Domingos Franco Locatelli³⁰, conhecido como Birela, analisa que “[...] não adiantava eles lutarem pela cidade, conquistar coisas novas para a cidade, se a política absorvia tudo”. Por fim, Edson de Jesus Fraga³¹ pensa que “[...] como ajudar a cuidar do patrimônio da cidade, do ponto turístico, se você, com todo o sacrifício, trazendo a ajuda de pessoas de fora, e no governo municipal estão desviando, tirando comida de criança [...] fazendo da máquina pública uma coisa pessoal?”.

Convencidos, então, da seriedade e da veracidade das denúncias, os membros da AMARRIBO partiram para um processo que envolvia três tipos de iniciativa política, todos, num certo sentido, complementares entre si. Existia certo grau de decepção com os governos democráticos, que não tinham tido competência e/ou condições de resolverem inúmeros problemas do País, nem mesmo aqueles ligados à corrupção, que acabou por estimular a mobilização da sociedade. Como destaca Carvalho (2001, p. 203)

Houve frustração com os governantes posteriores à democratização [...], pois ficava claro que a democratização não resolveria automaticamente os problemas do dia a dia que mais afligiam o grosso da população. As velhas práticas políticas, incluindo a corrupção, estavam todas de volta. Os políticos, os partidos, o Legislativo voltaram a transmitir a imagem de incapazes, quando não de corruptos e voltados unicamente para seus próprios interesses.

Já Juarez Guimarães (2011, p. 88), ao analisar a obra de Rousseau em busca da compreensão do fenômeno da corrupção, destaca que

²⁸ RONCO, Pedro Sérgio. **Depoimento:** 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (32 min. 27 seg.).

²⁹ TORRESAN, Leo Roberto Galdino. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (30 min. 22 seg.).

³⁰ LOCATELLI, Domingos Franco. **Depoimento:** 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (18 min. 10 seg.).

³¹ FRAGA, Edson de Jesus. **Depoimento:** 13 out. 2013. Entrevista concedida a: Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito-SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (21 min. 6 seg.).

[...]. A corrupção do corpo político, significando o impedimento, a restrição ou o desvirtuamento da vontade soberana do povo, introduz o reino dos privilégios ao acesso a direitos e a deveres e devasta o interesse público pela força do privatismo e do particularismo.

Esse era o caso de Ribeirão Bonito e, diante das evidências, as provas e depoimentos coletados foram apresentados, em novembro de 2001, ao Promotor de Justiça da cidade, Marcel Zanin Bombardi, por meio de uma representação que solicitava a abertura de Inquérito Civil³² (IC) para averiguar as denúncias de desvios de verba para a compra de merenda escolar e combustíveis, bem como as notas “frias” de fornecimento de serviços de obras. O promotor, também persuadido pelos fatos, abriu procedimento investigatório e logo solicitou da Justiça uma série de quebra de sigilos fiscais e bancários, o que serviu para comprovar que, além das outras denúncias, o dono do açougue que vendia as carnes, quase nunca entregues, para as refeições na rede de educação municipal, fazia pagamentos constantes para o Presidente da Câmara Municipal e que o carro da filha do prefeito era, na verdade, de propriedade do senhor Ivan Ciarlo, o empresário das carnes.

Aqui é importante destacar a consolidação do trabalho do Ministério Público na defesa dos diversos direitos dos cidadãos. Isso tem acontecido ao longo do período após a promulgação da Constituição de 1988, que, como já citado, atribuiu amplas funções à instituição. Como destaca Maria Tereza Sadek (2008, p. 544) ao tratar da relação dos direitos dos cidadãos com o MP

[...] a Constituição consagrou uma extensa lista de direitos. Foram ampliados significativamente os direitos constitutivos da cidadania, não apenas os direitos de natureza individual, mas também os de natureza supra individual; Cabe, assim, ao Ministério Público salvaguardar os interesses e os direitos constitucionalmente previstos, protegendo-os de abusos do poder, tanto por parte do Estado como por parte de particulares. [...]. Em poucas palavras, a Constituição e a legislação infraconstitucional propiciaram que o Ministério Público ocupasse um lugar de destaque no controle das demais instituições públicas e na defesa da cidadania.

Não só isso, mas ao longo do tempo, em que a atuação do MP obteve crescente

³² Trata-se de procedimento administrativo (pré-processual), de natureza inquisitiva, não contraditório, privativo do Ministério Público, dispensável e realizado para viabilizar a apuração à lesão a interesses transindividuais, permitindo o ajuizamento de eventual ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias. Este procedimento, diversamente do que ocorre com o inquérito policial, não tem prazo de duração. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1119>. Acesso em: 30 jan.2014.

apoio da sociedade, houve um processo de especialização da instituição. Como aponta Sadek (2008, p. 546), isso se deu “[...] com a criação de promotorias ou grupos de apoio em áreas como o meio ambiente, infância e juventude, crime organizado, crime de colarinho branco etc”.

No entanto, cumpre também apontar, dada a estrutura monocrática e de independência funcional de promotores e procuradores, que a atuação do MP ainda está sujeita a um grau de razoável dependência pessoal. Como afirmam Speck, Sadek, Marcelo Figueiredo e Kenarik Boujikan Felipe ao analisarem as consequências de atuação do órgão.

[...]. Essas consequências dependem, em larga escala, da atuação dos integrantes da instituição [...]. Há conseqüentemente, um espaço considerável para a “vontade política”, ou seja, para uma atuação que explore as virtualidades contidas na legislação. Dessa forma, ainda que a legislação contenha instrumentos para iniciativas de combate à corrupção, a efetividade desse controle está estreitamente condicionada ao empenho dos integrantes da instituição. Esse empenho, por sua vez, depende, em boa medida, de características individuais, do grau de independência real dos poderes políticos, tanto públicos, quanto privados (SPECK, 2002, p. 264).

Na sequência, a AMARRIBO ingressou junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) com um pedido de realização de uma auditoria especial para analisar os mesmos casos. O TCE-SP, já em janeiro de 2002, apresentava relatório destacando a existência de indícios de irregularidades, mas afirmava que não tinha como comprovar as denúncias, pois havia documentos desaparecidos da prefeitura. Os Tribunais de Contas, seja o da União, o dos Estados ou os dos Municípios, são órgãos que sofrem severas críticas por parte de estudiosos do tema, das organizações da sociedade civil e, até mesmo, da imprensa, por forte politização e excessiva burocracia e ineficiência. Muitas vezes são chamados de tribunais de faz de contas. Adiante voltaremos a abordar a questão.

Em outra frente as mesmas denúncias foram divulgadas para a população, criando as condições para a mobilização. Momentos fundamentais e marcantes nesse processo foram: a realização de uma grande assembleia de moradores, no ginásio do Grupo Escolar Coronel Pinto Ferraz, com a presença de mais de 1.000 participantes e duas passeatas de moradores pela cidade. Para esse processo de mobilização é de se destacar a importância do jornal que foi criado, inicialmente

conforme José Chizzotti³³ “[...] *com o nome de Estalo, depois passando a se denominar Agosto*”³⁴, e a rádio comunitária da cidade, a Bom Jesus FM, mais conhecida como BJ FM, além da divulgação das informações por toda a imprensa da região. Rádio que, por sinal, teve o apoio da ONG para a sua formação. Como destaca Fernanda Verillo³⁵ “A AMARRIBO juntou o dinheiro para dar os equipamentos”.

O papel da imprensa é destacado por inúmeros entrevistados tanto para o processo de mobilização na cidade, quanto para o posterior reconhecimento nacional da AMARRIBO. Benedito Aparecido Donizeti dos Santos³⁶, radialista e na época trabalhando na BJ FM, destaca que “[...] *Eu, como diretor da Rádio, apoiei o trabalho da AMARRIBO na transmissão das sessões da Câmara, entrevistas, avisos para a comunidade [...]*”. Já Locatelli³⁷ analisa que “O jornal Agosto foi muito importante no processo de cassação”. Edson de Jesus Fraga³⁸ afirma que “O prefeito fazia tudo para impedir as transmissões da Rádio” e mais uma vez aponta a importância da mesma para que os cidadãos tomassem conhecimento da situação, chama atenção para o papel especial de Donizeti Santos e do também jornalista Pedro Sérgio Ronco nesta participação da Rádio.

A ação da imprensa tem sido fundamental tanto para a investigação quanto para os esclarecimentos de casos de corrupção no Brasil. Porém, para que produza frutos, é importante que tenha conexão com os setores organizados da sociedade e deve ter uma visão crítica dos acontecimentos que envolvam os poderes públicos e suas

³³ CHIZZOTTI, José. **Depoimento**: 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (1h. 20 min. 42 seg.).

³⁴ O jornal Agosto circulou de 15 de março de 2003 a 1º de maio de 2011 com uma periodicidade, via de regra, mensal. Teve um total de 75 edições. Era um jornal da AMARRIBO e serviu de instrumento fundamental para divulgação dos trabalhos da entidade junto aos moradores da cidade. Foi especialmente importante no processo de cassação do segundo prefeito no ano de 2008. Todos os exemplares podem ser conferidos no site:

<http://bkpsiteold.amarribo.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=125&func=select&id=2&orderby=4&page=1>. Acesso em: 28 jan. 2014.

³⁵ VERILLO, Fernanda Lana. **Depoimento**: 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (1h. 4 min. 57 seg.).

³⁶ SANTOS, Benedito Aparecido Donizeti. **Depoimento**: 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (17 min. 13 seg.).

³⁷ LOCATELLI, Domingos Franco. **Depoimento**: 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (18 min. 10 seg.).

³⁸ FRAGA, Edson de Jesus. **Depoimento**: 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (21 min. 6 seg.).

relações com entes privados.

Maria Cristina Fernandes (2011, p. 193) aponta a necessidade de uma ação independente e crítica por parte da imprensa. Segundo ela

Se a corrupção se dissemina é porque ainda se cultiva uma noção difusa de defesa da cidadania. O jornalismo que investiga e denuncia tanto a servirá melhor quanto for capaz de expor os conflitos na disputa pelo Estado e por eles trafegar com independência. É nessa rota que se encontram quase todos os percalços da relação da imprensa com os escândalos de corrupção.

Já Heródoto Barbeiro (2002, p. 416) afirma que a imprensa deve agir em consonância com as organizações da sociedade civil. Para ele

Não basta a imprensa, isoladamente, lançar-se em uma cruzada contra a corrupção no Brasil. É necessário o engajamento de todos os setores da sociedade politicamente organizada. A imprensa deve ser apenas o elemento catalisador. Dessa luta precisam participar escolas, igrejas, partidos, sociedades de amigos de bairros, centrais sindicais, grêmios estudantis, ONGs, sindicatos, enfim, qualquer organização que possa mobilizar pessoas, divulgar e debater o combate à corrupção.

Uma posição bastante similar é compartilhada por Enrique Peruzzotti (2008, p. 480-481), ao afirmar que

Existem dois atores que podem cumprir um papel relevante na luta contra a corrupção: uma imprensa independente e a sociedade civil. A denúncia de atos de corrupção por parte da mídia tem sido uma constante na vida pública das novas democracias latino-americanas [...]. Os escândalos midiáticos representam a ação de controle social mais saliente em termos de luta contra a corrupção [...].

Isso fazia parte de um entendimento dos membros da diretoria da AMARRIBO de que para se combater a corrupção, como destaca Lourival Verillo³⁹, “O *mais importante é a população estar informada, e bem informada*”.

Aqui se deve destacar que o processo como um todo foi educativo para os próprios membros da entidade. Como afirmam no livro: “[...] o esforço inicial para afastamento dos corruptos demandou meses de muito trabalho e gerou alto grau de tensão. Ninguém tinha experiência em como lidar com essa situação e a busca de respostas

³⁹ VERILLO, Lourival. **Depoimento**: 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (29 min. 14 seg.).

foi gerando a experiência de como fazer as coisas” (TREVISAN et al., 2013, p. 17).

Aqui podemos apontar que esse é ainda hoje um aspecto central do combate à corrupção: a novidade. As próprias entidades públicas, e ainda mais os cidadãos, se defrontam com um processo de aprendizado sobre como as leis e instituições públicas efetivamente agem e/ou deveriam agir e quais são os espaços e possibilidades que os membros das organizações não governamentais, por exemplo, têm para ativar esses organismos, na medida em que ainda estamos construindo um conjunto mínimo de instituições de controle que possam operacionalizar o combate à corrupção dentro dos padrões legais e das exigências da sociedade.

Por certo que as leis e instituições de uma sociedade não são algo fossilizado, permanente. Mas guardam ou deveriam guardar, ao longo do tempo, um repertório operativo de ações que seja de conhecimento público. É o que se denomina de Sistema Nacional de Integridade. Como destaca Speck (2002, p. 25), “[...] o conceito de sistema nacional de integridade representa uma visão holística e integrada dos esforços de um sistema político comprometido com o combate sistemático à corrupção”.

A terceira estratégia foi levar todas as denúncias e as provas acumuladas para a Câmara Municipal de Ribeirão Bonito com o pedido de instalação de uma Comissão de Especial de Investigações (CEI), que, diante de todas as evidências e da pressão da sociedade, apesar da maioria de vereadores apoiarem o chefe do Poder Executivo local, acabou sendo aprovada com o voto de todos os onze vereadores do Poder Legislativo Municipal. Na Audiência Pública que a AMARRIBO marcou no clube da cidade para ouvir dos cidadãos, algumas das denúncias e depoimentos de servidores da Prefeitura, em que pese o prefeito ter ordenado que os transportes públicos da cidade parassem de funcionar às 18h, quando a reunião estava agendada para às 19h, compareceram cerca de 1.100 moradores.

Durante os trabalhos da Audiência Pública, duas situações chamaram a atenção dos presentes. O administrador do cemitério da cidade foi informado de que a prefeitura, supostamente, repassava ao mesmo cerca de trezentos litros de gasolina por mês. Ele revelou que realmente precisava do combustível para a máquina que usava para

cortar a grama do cemitério, mas apenas dez litros, por ano. O chefe do almoxarifado da administração municipal inicialmente tentou afirmar que a carne para as escolas da cidade realmente eram entregues, quando confrontado com os números, que mostravam uma despesa de mais de R\$ 86.000,00 (oitenta e seis mil reais) no ano de 2001, acabou por admitir que recebia e pagava as notas fiscais, mas que os bois, ou suas carnes, nunca foram entregues.

É uma evidência que o dinheiro desviado pela corrupção traz toda sorte de prejuízos ao País, desde os sociais, aos políticos até os econômicos. Conforme destaca Paolo Mauro (1995; 2002), a corrupção reduz os investimentos e o crescimento econômico. Segundo ele,

[...] conforme uma análise feita a partir dos índices de corrupção postulados pelo *Business International (BI)*, uma evolução de um desvio padrão no índice de corrupção provoca o aumento dos investimentos em 5% do PIB e a elevação em 0,5% da taxa anual de crescimento do PIB *per capita*. (MAURO, 2002, p. 140)

Obviamente, ao aumentar a corrupção o inverso do processo descrito por Mauro (2002) deve ocorrer. Também podemos pressupor que como maior desvio, e muitas vezes o encarecimento da realização de obras e prestação de serviços públicos, teremos, como consequência, menor disponibilidade de recursos públicos para investimentos sociais, em educação, saúde, saneamento e tantos outros. Considerando-se a estimativa da Organização Mundial de Saúde (OMS) de que o investimento de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em saneamento básico salva uma vida, podemos imaginar os custos humanos de vários casos de corrupção acontecidos em nosso País.

Em dezembro de 2001 novas comprovações de desvio dos recursos públicos na prefeitura apareceram. Foi constatado que a municipalidade havia pago R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) para duas empresas que teriam feito obras de terraplanagem, drenagem e pavimentação. O problema é que as empresas não existiam, a gráfica que emitiu as notas fiscais também não, e o dinheiro tinha sido depositado na conta do dono do açougue. Era o “Caixa 2” do esquema. Ficou ainda provada a participação de um servidor da prefeitura do vizinho município de São Carlos. Ele era responsável por redigir os editais dos processos licitatórios

fraudulentos, contratar as despesas falsas e preencher as notas fiscais frias. O esquema parecia maior do que inicialmente percebido. Para termos uma ordem de grandeza dos fatos aqui narrados vale destacarmos que o Orçamento Total do município à época era de cerca de apenas R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais).

No dia 19 de março de 2002, decorridos, portanto, oito meses do início das denúncias, a Comissão Especial de Investigações aprovou o relatório que recomendava o *impeachment* do Prefeito Municipal, determinando a abertura de uma Comissão Processante para realizar o processo de afastamento do chefe do Executivo municipal. Em abril, o Promotor de Justiça ingressou com uma Ação Civil Pública (ACP)⁴⁰ contra o prefeito e assessores, onde solicitava o seu imediato afastamento do cargo. Logo, o pedido foi acatado e a Juíza da Comarca decretou o afastamento do então Prefeito. O pedido de reconsideração ao Tribunal de Justiça foi negado.

Antes da Comissão Processante (CP)⁴¹ terminar os seus procedimentos, em 24 de abril de 2002, o prefeito municipal, percebendo que a situação se desenrolava, renunciou ao mandato. Na sequência, teve a prisão decretada e fugiu. Acabou sendo preso na cidade de Chupinguaia (RO), em agosto de 2002, após o Jornal Nacional, da Rede Globo, apresentar matéria sobre todo o trabalho que havia sido desenvolvido em Ribeirão Bonito pela AMARRIBO. Um vereador, envolvido no esquema de corrupção, acabou tendo o seu mandato cassado em 2002.

Esse não foi, com certeza, um processo tranquilo para os membros da AMARRIBO.

⁴⁰ Segundo o Vocabulário Jurídico do site do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos territórios Ação Civil Pública “é a ação que visa proteger a coletividade, responsabilizando o infrator por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse, bem como a direito difuso ou coletivo. Poderá ser proposta pelo Ministério Público, pela Defensoria, pela União, pelos Estados e pelos Municípios, por autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações interessadas, pré-constituídas há pelo menos um ano. Se houver desistência infundada ou abandono da ação, será facultado ao representante do Ministério Público dar prosseguimento à demanda, em substituição ao titular originário”. Disponível em:

<<http://www.tjdft.jus.br/acesso-rapido/informacoes/vocabulario-juridico/entendendo-o-judiciario/acao-civil-publica>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

⁴¹ Comissão Processante (CP) é uma comissão instalada como resultado da Comissão Especial de Investigação (CEI) ter aceito as denúncias. A CP busca apurar e comprovar os mesmos e julgar politicamente o eventual acusado. Nos processos de *impeachment* no âmbito federal a Câmara dos Deputados é p equivalente da CEI e o Senado Federal o equivalente da CP.

Muitas ameaças, até de morte, ocorreram. Ronco⁴² destaca que “*Sofremos muitas ameaças. Até de morte. Ligavam para casa. Senti medo e vontade de parar. O que me fez continuar foi essa cena visualizada dentro de uma escola onde as criancinhas estavam passando fome*”. Fernanda Verillo⁴³ afirma que “*Sofremos ameaças de morte. Trouxemos minha sogra [que morava em Ribeirão Bonito] para morar em São Paulo. Passamos a andar de carro blindado*”.

Ainda em 28 de abril daquele ano, a AMARRIBO conseguia o seu primeiro destaque nacional com uma coluna completa do jornalista Elio Gaspari, publicada em inúmeros jornais do País, como Folha de S. Paulo e O Globo, relatando sobre o caso e a matéria era intitulada de *A bela história da deposição de um prefeito corrupto* (ANEXO 5). Nela o autor destaca que toda história de combate à corrupção em Ribeirão Bonito “[...] é bonita pela rapidez de seu desfecho, pela pluralidade de seus personagens e, sobretudo, porque nela se ouve o ronco da patuléia” (GASPARI, acesso em 8 nov. 2013). O autor continua, destacando a ação da AMARRIBO e termina afirmando que “[...] nesse caso, vale avisar que a fórmula do pesticida que criaram para Ribeirão Bonito está à disposição dos interessados. Quem quiser pode escrever para amarribo@ig.com.br (GASPARI, acesso em 8 nov. 2013). A entidade começava a ser nacionalmente conhecida. Logo se seguiram matérias em jornais e revistas de circulação nacional. O processo de reconhecimento estava apenas começando, o momento mais importante ainda estava por vir. Uma nota curiosa que demonstra como a entidade ainda estava em seus estágios iniciais, com pouco mais de dois anos de existência, era que na coluna de Gaspari o contato divulgado era o endereço eletrônico: <<http://amarribo@ig.com.br>>, o que significa que a entidade ainda não tinha domínio próprio na *Internet*.

Toda a divulgação do que havia sido feito em Ribeirão Bonito – com a cassação do prefeito e de um vereador – juntando a mobilização da sociedade local com a luta política e jurídica, fez com que a AMARRIBO passasse a ser procurada por cidadãos de inúmeros municípios do País para receber orientações sobre como enfrentar a corrupção que supunham, ou mesmo sabiam acontecer também em suas cidades.

⁴² RONCO, Pedro Sérgio. **Depoimento**: 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (32 min. 27 seg.).

⁴³ VERILLO, Fernanda Lana. **Depoimento**: 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (1h. 4 min. 57 seg.).

Os telefones e o endereço eletrônico não paravam de ser contatados.

Foi com essa motivação de orientar as pessoas em todo o País sobre as causas principais da corrupção, suas formas mais constantes de manifestações e algumas maneiras de combatê-la, estimulando-as a agir, que fez com que, ainda em 2002, Josmar Verillo, Antoninho Marmo Trevisan, José Chizzotti, Antônio Chizzotti e João Alberto lanhez se juntassem para escrever o livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil* (2013). Seria uma maneira de responder aos pedidos por orientação, que não paravam de chegar de forma coletiva, facilitando, assim, a propagação da experiência de Ribeirão Bonito. O livro foi lançado em 15 de abril de 2003, com uma primeira edição de 12.000 exemplares, foi também colocado gratuitamente à disposição de todos os interessados, a partir de março daquele ano, para ser baixado pelo site da entidade.

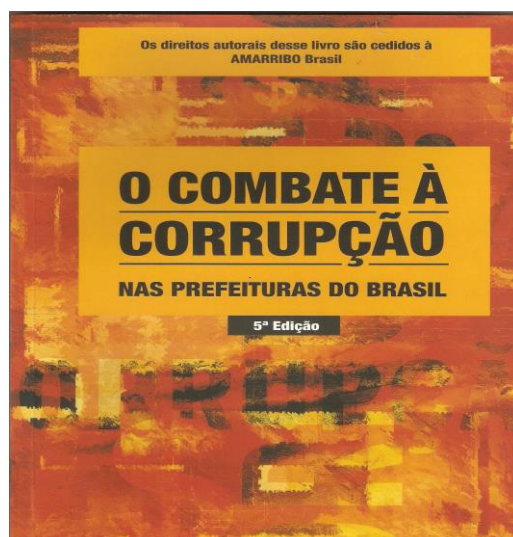


Figura 1 - Capa da 5ª ed. do livro
Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan.2014.

Para escrever e publicar o livro cumpria fazer uma análise do fenômeno da corrupção na sua complexidade. Pensar causas, situações que propiciam ou não o seu desenvolvimento, principais consequências e formas centrais de combate.

A metáfora naturalista da corrupção, podemos dizer biológico-médica, já presente na discussão realizada na Grécia Antiga, também faz parte do entendimento e do discurso sobre a corrupção da AMARRIBO. Já na obra *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil* (2013, p. 17) os autores destacam que “[...] a corrupção era

uma doença crônica da cidade [...]”. Santos⁴⁴ considera que “[...] a corrupção é uma doença incurável”. Fraga⁴⁵ afirma que “[...] acho que é o câncer do milênio, a corrupção”. Ronco⁴⁶ pensa que a “[...] corrupção, ela é uma doença que abate as mentes fracas, as pessoas pobres de espírito [...] uma doença que não atinge a todos”. Ferreira⁴⁷ aponta que a “[...] corrupção é uma doença, é pior do que o câncer”. Por sua vez, Délio José Prates do Amaral⁴⁸, Secretário de Relações Institucionais da Transparência Capixaba, afirma que a “[...] corrupção é um dos maiores cânceres da sociedade. Corrupção mata muito mais que o crime organizado do tráfico de drogas”.

Fica claro o sentido da corrupção como uma doença do sistema político. O que nos coloca diante de uma situação que se, por um lado, apresenta risco de morte do sistema, diante do agravamento da doença, mas, por outro, como quase todas as doenças, até mesmo as graves como câncer, está colocada a possibilidade de cura. Assim, abre-se espaço para se discutir as maneiras para que se possa livrar o organismo político da sociedade dessa doença, por mais grave que ela seja, por mais agressiva que seja a sua manifestação. Como destaca Filgueiras (2008b, p. 29) ao analisar a questão: “[...] a corrupção está originalmente associada à ideia de degeneração, putrefação ou destruição, representando, na natureza, um processo profundo de transformação dos seres, tendo em vista a mudança de sua matéria no contexto dos movimentos”. Aristóteles (2001), no seu livro *Da geração e da corrupção*, como já destacado anteriormente, enfatizava que todas as formas vivas estavam sujeitas à corrupção de seus corpos, e num certo sentido essa visão estará presente, com suas diferentes nuances, em Cícero e Políbios. Os três e tantos outros, então, estabelecem uma analogia do mundo da vida com a vida em sociedade, ambos podendo a se degradar, se putrefar, se degenerar, se corromper, portanto.

⁴⁴ SANTOS, Benedito Aparecido Donizeti. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (17 min. 13 seg.).

⁴⁵ FRAGA, Edson de Jesus. **Depoimento:** 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (21 min. 6 seg.).

⁴⁶ RONCO, Pedro Sérgio. **Depoimento:** 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (32 min. 27 seg.).

⁴⁷ FERREIRA, Valdete Lopes. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a: Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (35 min. 17 seg.).

⁴⁸ AMARAL, Délio José Prates do. **Depoimento:** 4 nov. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vitória, ES, 2013. 1 arquivo .mp3 (32 min.).

A análise das causas do fenômeno, que acabam por levar a uma discussão sobre formas de combatê-lo, está centrada em alguns aspectos: a falta de participação dos cidadãos, a impunidade, o trabalho formal dos órgãos de controle, a falta de aparelhamento da polícia, a falta de transparência, agentes políticos corruptos e a fraqueza das instituições.

A participação, com interação, dos atores dos setores estatais, privados e da sociedade organizada é de fundamental importância para se construir uma agenda de medidas de combate à corrupção. Isso é fundamental para enfrentar a lentidão dos poderes públicos e a oposição, até mesmo visível, dos interessados na corrupção (SPECK, 2002). Essa visão que demanda, portanto, não só a ação das instituições estatais, mas a ação dos cidadãos é compartilhada pelos membros da AMARRIBO. Santos⁴⁹ aponta que como causa central da corrupção temos “[...] *a falta de fiscalização por parte da população*”. Por oposição, o próprio Santos. destaca que em Ribeirão Bonito “[...] *fato marcante no processo de cassação do prefeito foi a mobilização popular, [...] o acordar do povo para acompanhar a administração [...]*”. E foi isso que na avaliação de Santos deu destaque à ação da AMARRIBO pois “[...] foi o fato dela ter mobilizado a população e concretizado uma ação efetiva de combate à corrupção, que foi a cassação dos prefeitos”. Lizete Verillo⁵⁰, em que pese apontar alguma melhora nos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de controle aponta a necessidade de participação dos cidadãos, pois “[...] *eles não têm braço para controlar tudo o que acontece [...] a estrutura deles é muito pequena*”. Fernanda Verillo⁵¹ também aponta a dificuldade dos órgãos de controle e a necessidade de participação das pessoas ao comentar que “[...] *porque ele [o cidadão] sabe o que está acontecendo. Eles [os órgãos de controle] olham o papel*”. Nesse sentido, de discutir causas e ao mesmo tempo apontando para formas de controle, vale destacar Speck (2002, p. 457) quando o mesmo afirma que

[...]. Sendo a corrupção um crime de cálculo e não de paixão, está

⁴⁹ SANTOS, Benedito Aparecido Donizeti. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (17 min. 13 seg.).

⁵⁰ VERILLO, Lizete. **Depoimento:** 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (50 min. 51 seg.).

⁵¹ VERILLO, Fernanda Lana. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (1h. 4 min. 57 seg.).

intimamente vinculada a assuntos como o monopólio de decisão, a discricionariedade e a transparência nas decisões. Formas de prestação de contas, instituições de supervisão, canais de denúncia têm papel importante na constituição de um sistema de integridade nacional.

Já Guimarães (2011) destaca uma mudança em aspectos centrais na cultura política brasileira no que tange à relação dos cidadãos com o Estado, enfatizando ao nosso juízo, uma centralidade para o papel das organizações da sociedade civil. Para ele

A reestruturação da sociedade civil e o novo ciclo participativo colidem frontalmente com as tradições de corrupção sistêmica encrustadas no Estado brasileiro. Os privilégios privatistas, a corrupção, as zonas cinzentas de indiferenciação de interesses público e privado são, por natureza, seu grande inimigo. Há, portanto, na realidade e não apenas como consciência, uma pressão inaudita sobre a corrupção no Brasil (GUIMARÃES, 2011, p. 93).

No entanto, existem riscos. Um deles é que o fenômeno da corrupção, dominado por uma visão liberal, que aponta a sua existência fundamentalmente no setor estatal da sociedade, possa causar desencantamento dos cidadãos, levando à apatia e ao abandono da participação popular (GUIMARÃES, 2011).

Percebendo a questão de outra maneira podemos apontar que a corrupção além de afetar o interesse dos cidadãos pela política, quebra os vínculos das pessoas com a sociedade, tornando-os, assim, incapazes de participar e/ou de assumir compromissos com as causas públicas. Perde-se, portanto, um sentimento de identidade coletiva, que alguns denominam de capital social, que é a base para o desenvolvimento das sociedades. (BIGNOTTO, 2008)

Cardoso (2008), ao analisar a obra de Maquiavel, também destaca a necessidade da presença do cidadão na arena política para combater a corrupção. Segundo ele,

[...] a corrupção, para Maquiavel, é um problema que deve sempre ser referido ao povo porque cabe a ele defender a liberdade. Certamente os grandes podem ser corruptos, o que não significa que o sejam sempre), mas seu desejo já é corrupto por natureza, pois querem dominar (CARDOSO, 2008, p. 39)

E essa participação do cidadão, da sociedade civil organizada é central em qualquer estratégia de combate à corrupção, visto que muitas das respostas ao problema necessitam de sua presença efetiva, como, por exemplo, a importância de se

combater a apatia e a aceitação dos cidadãos em relação à sua ocorrência (POPE, 2000; CORRÊA, 2011). Participação que se realiza de inúmeras formas, seja por meio da atuação em conselhos, conferências, audiências públicas, apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, acompanhamento da atuação dos poderes, pedidos de informação e tantas outras iniciativas que podem ser tomadas. (CORRÊA, 2011)

A ação organizada dos cidadãos para cobrar mais publicidade e políticas de combate à corrupção, com iniciativas próprias, é destacada também por Peruzzotti (2008, p. 482), ao afirmar que

A sociedade civil também tem desenvolvido uma série de iniciativas importantes contra a corrupção. [...] uma nova geração de organizações cidadãos, [...] muitas das quais estão dirigidas para expor fatos delituosos ou para desenvolver estratégias para combater eficazmente a corrupção [...]. Neste sentido, um importante número de iniciativas estão orientadas para melhorar a transparência governamental e o acesso do cidadão à informação.

Outros destacam a burocracia dos órgãos de controle, apontando para a necessária participação dos cidadãos. Para Locatelli⁵² *“[...] a burocracia prejudica a ação dos órgãos, por isso a ação da população é necessária no combate à corrupção”*. Fraga⁵³ vai pelo mesmo caminho ao afirmar que a *“[...] burocracia dos órgãos de controle faz necessária a ação dos cidadãos”*. Já Verillo⁵⁴, além de apontar a necessidade de participação dos cidadãos, visto que o trabalho dos órgãos de controle é muito formal, destaca a importância do trabalho de investigação e coleta de provas afirma que *“[...] o crime de colarinho branco, nós estamos muito distantes do aparelhamento da polícia de fazer um trabalho bem feito e você não perder tudo, a prova”*. Enquanto Ronco⁵⁵ destaca a excessiva lentidão dos poderes e a falta de cumprimento das leis. Ele afirma que *“[...] leis existem, elas são claras, são boas, o que falta é cumpri-las, [...] falta agilidade em tudo [sobre os órgãos de controle] esse*

⁵² LOCATELLI, Domingos Franco. **Depoimento**: 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (18 min. 10 seg.).

⁵³ FRAGA, Edson de Jesus. **Depoimento**: 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (21 min. 6 seg.).

⁵⁴ VERILLO, Lourival. **Depoimento**: 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (29 min. 14 seg.).

⁵⁵ RONCO, Pedro Sérgio. **Depoimento**: 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (32 min. 27 seg.).

processo é muito moroso e muito formal”. Já Chizzotti⁵⁶ aponta que além da impunidade e da composição do jogo político, a corrupção tem como uma de suas causas centrais a inoperância dos órgãos de controle, destacando, assim a necessidade de participação popular. Para ele “[...] *esses órgãos só funcionam por iniciativa popular. [...] São órgãos estáticos, não são dinâmicos. Não vão buscar as causas [...]. O povo tem que ajudar esses órgãos, suscitar esses órgãos para o desvio de recursos*”.

A necessidade e a importância da pro-atividade dos órgãos de controle externo, buscando resultados para a população, para além do próprio combate à corrupção, é assim destacada por Gomes e Araújo (2008, p. 573-574):

O que a população espera é que o TCU, em nome do Congresso, fiscalize esses serviços públicos. O atual regime de controle externo vem contribuindo para o aumento da *accountability* governamental e para a melhoria na prestação de serviços públicos, em benefício de toda a sociedade brasileira. Esta espera que o controle exerça um papel pró-ativo, para consolidar a democracia por intermédio da maior transparência; para solidificar as instituições do Estado, por meio do aumento da eficiência; e para melhorar as intervenções estatais [...].

A necessidade de melhorar a eficiência do trabalho dos órgãos de controle, especificamente no caso dos Tribunais de Contas, é destacada por Speck e José Nagel. Segundo eles

[...]. A questão principal é como os tribunais podem desempenhar melhor aquelas tarefas para as quais estão habilitados, e os pontos centrais desse debate referem-se aos critérios e técnicas de avaliação, à informatização dos procedimentos para desburocratizar o controle e à interação do tribunal com outras instituições para cumprir a função de controle (SPECK; NAGEL, 2002, p. 245).

O próprio Speck (2008, p. 558) continua nesse diapasão e destaca os poucos resultados dos Tribunais de Contas ao afirmar que “[...] além da crítica em razão da composição dos colegiados, a segunda fragilidade dos TCs consiste na baixa taxa de implementação das sanções aplicadas”. Já Francisco Fonseca, Fernando Antunes e Oscar Sanches, ao analisarem o funcionamento dos sistemas de controle interno no Brasil apontam algumas dificuldades. Para eles,

⁵⁶ CHIZZOTTI, José. **Depoimento**: 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (1h. 20 min. 42 seg.).

A histórica fragilidade dos controles internos no Brasil pode ser atestada por diversos fatores: a) não são institucionalizados, em razão de sua dependência do perfil de quem esteja no poder, pois não possuem autonomia para o controle [...]; b) atuam com o objetivo de, principalmente, realizar contabilidade pública [...] e não propriamente os controles; c) as respectivas literaturas referentes, sobretudo, à administração pública e à ciência política conferem importância secundária ao tema dos CIs. (FONSECA; ANTUNES; SANCHES, 2002, p. 46).

A demora no processo decisório dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, muitas vezes causa ou amplifica crises na medida em que se avançam nas políticas de transparência e de participação do cidadão. Como destaca Filgueiras (2011, p. 143),

A disjunção dos mecanismos de controle da corrupção no Brasil faz com que a transparência não represente ganhos de eficiência na gestão pública, mas alimente uma política do escândalo que vitimiza as instituições democráticas, em especial os partidos e o Congresso. A razão principal para isso é a lentidão do Judiciário, que produz um sentimento de impunidade que impera no Brasil democrático, em particular em casos que envolvem a grande corrupção.

Em que pese as medidas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), desde 2004 quando foi criado, a Justiça brasileira contribui menos do que seria de se esperar, diante das inúmeras possibilidades protelatórias asseguradas pelas leis. Isso leva à impunidade ou à sensação dela (CORRÊA, 2011).

Essa situação – transparência como sinal da fragilidade institucional do Estado brasileiro combinada com pouca eficiência dos órgãos e poderes de controle e punição – pode, caso não seja enfrentada, contribuir para o enfraquecimento da democracia, naturalizando a percepção da corrupção como inerente ao espaço público e, por conseguinte, afastando ainda mais os cidadãos da política e da discussão dos assuntos públicos (FILGUEIRAS, 2011).

A importância do controle, seja ele externo, interno, social, é também destacada por Mário Pacini (1987, p. 125). Segundo ele,

Quando os órgãos de controle, por seus agentes, deixam de agir no instante e no ponto ideais, tudo o mais se torna difícil, ainda que os abusos venham a ser posteriormente levantados pelas auditorias, ou até mesmo pela polícia. Essa é uma das razões porque alguns desonestos teimam na trilha do erro e do crime.

Constata-se, portanto, que, na verdade, a crítica feita pelos membros das organizações não governamentais aos trabalhos dos órgãos de controle e punição não é sem fundamento. Talvez seja, inclusive, bastante mais restrita do que, conforme podemos destacar, aponta a literatura sobre o tema. Necessário, pois, para exercerem suas funções, essas instituições públicas alterem seus procedimentos e busquem maior interlocução com a sociedade para que operem as mudanças necessárias ao cumprimento de suas funções constitucionais, visto que se não o fizerem, contribuem para entre outros, a permanência da corrupção e de muitos de seus elementos centrais, como a impunidade.

Impunidade que, por sinal, os membros da Transparência Capixaba que foram entrevistados para a pesquisa, destacam como central para o problema da ocorrência e continuidade da corrupção, mostrando um corpo de análise e entendimento das causas do problema que é comum, em algum grau, mas que necessita de uma pesquisa mais aprofundada entre os membros da Rede para compreensão mais completa da questão. Amaral⁵⁷ destaca a impunidade, especialmente por conta da lentidão do julgamento das ações de corrupção e improbidade administrativa, e a falta de controle. Leonardo da Costa Barreto⁵⁸, presidente do Conselho Deliberativo da Transparência Capixaba, aponta como causas mais gerais a impunidade e uma cidadania fraca, além disso, destaca a falta de compreensão da separação entre o público e o privado, muito presente na sociedade brasileira, a existência de muitos cargos comissionados, a falta de compromisso com as promessas eleitorais por parte dos políticos e, por fim, afirma que “[...] *falta esse apego do cidadão à coisa pública*”. Edmar Moreira Camata⁵⁹, Secretário de Comunicação da Transparência Capixaba, destaca a impunidade, tal como Amaral, apontando a lentidão do Poder Judiciário, a falta de participação e de consciência política dos cidadãos, o mau funcionamento dos órgãos de controle e a falta de integração entre eles, o excesso de cargos comissionados e afirma que “[...] *a administração pública ainda está muito suscetível aos mandos e desmandos de*

⁵⁷ AMARAL, Délio José Prates do. **Depoimento**: 4 nov. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vitória, ES, 2013. 1 arquivo .mp3 (32 min.).

⁵⁸ BARRETO, Leonardo da Costa. **Depoimento**: 8 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Cariacica, ES, 2013. 2 arquivos .3ga (52 min. 18 seg.).

⁵⁹ CAMATA, Edmar Moreira. **Depoimento**: 20 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vila Velha, ES, 2013. 1 arquivo .mp3 (47 min. 3 seg.).

um governante”.

Outros destacam um elemento da formação da sociedade brasileira, a esperteza, o jeitinho brasileiro. Rodrigo Marcovich Rossoni⁶⁰, membro do Conselho Deliberativo da Transparência Capixaba, aponta a falta de educação dos cidadãos e a impunidade. Leo Roberto Galdino Torresan⁶¹ destaca, por exemplo, além da impunidade e da fraqueza das instituições, visto que “[...] *o Tribunal de Contas é um órgão excessivamente burocrático, que analisa aquilo que está escrito [...] e papel aceita tudo*”, uma cultura da corrupção existente na sociedade brasileira.

Deve-se ter cuidado com essa questão. Uma visão “culturalista” da corrupção no Brasil pode conduzir a percepção da naturalidade e/ou da inevitabilidade da mesma, o que, mais uma vez, coloca em cena estímulos subliminares, ou mesmo diretos, a uma apatia, a uma não participação dos cidadãos nos espaços públicos de discussão.

A desconfiança dos cidadãos diante dos poderes políticos no Brasil também está presente nas análises. Conforme aponta Paulo Basque Celestino⁶², as estruturas políticas do Estado, pela sua origem, não farão combate à corrupção, e aponta dificuldades dos cidadãos. Segundo ele “[...] *difficilmente a criatura vai contra o criador; [...] falta de conhecimento do povo sobre os seus direitos, sobre seus deveres. Cidadania que não é interessante. O povo não se interessa muito por isso*”.

Por fim, Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá⁶³, um dos membros fundadores da Transparência Capixaba, já partindo para um diagnóstico das principais maneiras de combatê-la afirma que são necessários: qualidade das instituições, no sentido de funcionarem cumprindo as suas missões constitucionais, a necessidade de controle interno e externo, ações coordenadas entre os órgãos de combate à corrupção,

⁶⁰ ROSSONI, Rodrigo Marcovich. **Depoimento:** 20 nov. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vitória, ES, 2013. 1 arquivo .mp3 (42 min. 54 seg.).

⁶¹ TORRESAN, Leo Roberto Galdino. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (30 min. 22 seg.).

⁶² CELESTINO, Paulo Basque. **Depoimento:** 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (33 min. 2 seg.).

⁶³ SÁ, Luís Filipe Vellozo Nogueira de. **Depoimento:** 15 nov. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vitória, ES, 2013. 1 arquivo .mp3 (58 min. 9 seg.).

criação de varas especializadas para o julgamento de casos de corrupção no Poder Judiciário, imprensa livre e, por último, mas não menos importante, lembrando de uma frase clássica nesse ambiente, “[...] *a luz do sol é o melhor desinfetante*”, destaca a necessidade de transparência pública.

Transparência pública que, destaque-se, também necessita de uma crítica à sua execução prática em nosso País. Não basta colocar um conjunto enorme de dados e informações à disposição do cidadão e afirmar que tudo está ou estará resolvido. Não é disso que se trata. Como afirma Filgueiras (2011, p. 134)

[...] a democratização do Estado e a construção de uma governança democrática demandam uma extrapolação do conceito de transparência em direção a uma concepção mais abrangente de *accountability*, que demanda nesse sentido, uma concepção de publicidade que encontre assento em uma discussão do interesse e da centralidade dos valores públicos na gestão do Estado brasileiro. Dessa forma, a questão do controle da corrupção deve ser concebida como uma política de Estado, não como monopólio burocrático de gestão das políticas públicas.

Duas questões importantes se colocam ao analisarmos as condições de surgimento/continuidade e de combate à corrupção. A separação entre o que é público e o que é privado, inclusa a ideia de eletividade e temporalidade dos governos e governantes, e a construção de um sentido para o patrimônio público (RIBEIRO, 2008). Para que isso se efetive é necessário, no entanto, que se construa uma institucionalidade, um conjunto de leis e organizações políticas operacionais.

Construir políticas de Estado pressupõe, dentro de uma visão democrática e republicana, como sustentada desde Aristóteles até Maquiavel, passando por Rousseau, a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Assim agia e age a AMARRIBO.

4.4 A AMARRIBO CONSTRÓI NOVA FERRAMENTA DE COMBATE À CORRUPÇÃO E SEDIMENTA ATUAÇÃO NACIONAL

Com o lançamento do livro, muitas vezes chamada de cartilha pelo pessoal da AMARRIBO, dada a sua função pedagógica, a entidade vai ganhar uma maior capacidade de transmitir o conhecimento acumulado durante todo o processo

político e jurídico que havia vivenciado e que tanto interesse causava por inúmeras cidades do País. O livro teve, portanto, aspecto central para a transformação da AMARRIBO para uma entidade com âmbito de atuação nacional. Destaque-se, aqui, que o Espírito Santo foi o primeiro Estado em que o livro foi lançado fora de São Paulo, num evento organizado pela Transparência Capixaba, na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES), com a presença de um dos autores, José Chizzotti.

A obra *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil* já está em sua quinta edição, totalizando 156.800 exemplares, além de incontáveis *downloads* pela Internet, através do link <http://http://www.amarribo.org.br/assets/cartilha_pt.pdf>, onde continua disponível. Foi o instrumento fundamental para a organização da Rede AMARRIBO, que já articula 216 organizações não governamentais de todo o Brasil.

O livro tem, em sua 5ª edição, o total de 128 páginas, pois foi ao longo de suas diversas edições sendo revisto e ampliado. Na verdade, como destacam os membros da ONG, funciona como uma cartilha de orientação a todos que desejam combater a corrupção em suas localidades, pois em sua estrutura enfatiza os seguintes aspectos: Porque lutar contra a corrupção; a origem da AMARRIBO; o padrão típico da corrupção; os sinais de irregularidade na administração municipal; os bastidores da fraude; investigações, provas e confronto; o exemplo de Ribeirão Bonito; as ONGs e o combate à corrupção; o recurso às leis e órgãos; compromisso de candidatos, bem como uma lista de órgãos de denúncias e de legislação básica para o combate à corrupção.

Além dos autores e da estrutura já citados, a atual edição conta com a colaboração de Márlon Reis falando sobre a “Ficha Limpa”, Jorge Sanchez que destaca o papel da “Lei de Acesso à Informação”, Vânia Vieira que apresenta “O papel da CGU na prevenção e combate à corrupção” e Fábio Oliva que mostra “A experiência do Norte de Minas” no combate à corrupção, além de um capítulo sobre “O exemplo de Realeza (PR)”, escrito pelo pessoal da própria AMARRIBO.

Em consonância com os pensadores que destacam o papel do cidadão na vivência

política de suas cidades, o livro começa apontando a importância desse elemento para o desenvolvimento na vida da comunidade e enfatiza a necessidade de exigirmos comportamento ético e a busca da eficiência por parte dos administradores públicos. Sobre a corrupção e suas consequências, afirma que

A corrupção corrói a dignidade do cidadão, deteriora o convívio social, contamina os indivíduos e compromete a vida das gerações atuais e futuras. Os impostos pagos pelos cidadãos são apropriados por agentes gananciosos. Para se protegerem os indivíduos isolam-se nos seus interesses particulares e a desconfiança mútua rompe os laços de solidariedade social [...]. Aceitar a corrupção é deixar-se corromper por ela (TREVISAN et al., 2013, p. 13).

Aqui podemos perceber, claramente, a ideia exposta por Putnam (2007, p. 102-103), que depois de destacar que os membros de uma comunidade cívica são mais do que tão somente participativos, “[...] os cidadãos virtuosos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros [...]” visto que

[...] as relações de confiança permitem [...] superar mais facilmente o que os economistas chamam de 'oportunismo', no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança prefere agir isoladamente e não coletivamente.

Ao analisar o processo de formação da AMARRIBO, que em 2011 se transformou em AMARRIBO Brasil, os autores destacam o fato de que a corrupção estava presente em inúmeras gestões municipais, independente de que partido político estivesse no comando, demonstrando um componente institucional do fenômeno e a necessidade de uma ação permanente de combate.

Importa, no entanto, verificar quais são os elementos mais presentes e destacados dessa corrupção institucionalizada e aqui o texto aponta que “[...] o meio mais comum para a prática de desvios de recursos públicos é o uso de Notas Fiscais fictícias ou 'frias', que são aquelas nas quais os serviços declarados não são prestados ou os produtos discriminados não são entregues” (TREVISAN et al., 2013, p. 25). Os autores vão além e apontam que esse tipo de ação pode ser cometido por vários tipos de empresas, desde as legalmente registradas até as fantasmas ou de “laranjas”, e que contam sempre com o conluio do prefeito e/ou assessores e/ou servidores públicos. Por fim, nesse capítulo, apontam o trabalho meramente formal que os Tribunais de Contas realizam, o que acaba por favorecer a ação de corruptos

enquistados nos poderes públicos.

Um dos componentes mais importantes do livro é a parte que apresenta, comentando, alguns sinais de irregularidades na Administração Municipal. São eles: sinais exteriores de riqueza por parte de parentes e amigos das autoridades municipais; resistência das autoridades a prestar contas; falta crônica de verbas; parentes e amigos aprovados em concursos, falta de publicidade dos pagamentos efetuados; transferências de verbas orçamentárias e perseguição a vereadores honestos. Como é destacado no texto “[...] apesar de não determinarem necessariamente a existência de corrupção, as presenças de alguns aspectos exigem uma atenção especial [...]. A observação mais atenta é um meio eficaz de determinar indícios da existência de fraude [...]” (TREVISAN et al., 2013, p. 32).

A seguir, os autores destacam os bastidores das fraudes, onde apresentam algumas das principais maneiras que os corruptos usam para operacionalizar as suas fraudes. Como eles apontam, são elas: empresas constituídas em início e fim de mandato; fraudes e direcionamento de licitações; fornecedores “profissionais” de notas fiscais “frias”; valores redondos ou próximos de R\$ 8 mil; fornecedores distantes e desconhecidos; prestação de serviço – informações vagas; desorganização do controle de estoque; promoção de festas públicas; sistemas de pagamentos suspeitos; publicações oficiais sem padrão e muitas propagandas desnecessárias; conluio em ações judiciais contra a própria prefeitura; contratação de profissionais por notória especialização e fraudes na arrecadação.

Partem, então, na sequência para apresentar e explicar algumas maneiras de se realizarem investigações para a obtenção de provas e, portanto, a comprovação das fraudes. Esse, conforme destacam os autores, é um ponto fundamental na luta contra a corrupção. Um aspecto importante é descobrir se a prefeitura fez pagamento para empresas fantasmas. Uma vez de posse da lista de pagamentos feitos pela administração pública podem ser checadas as informações dessas firmas na Junta Comercial, na Receita Federal e na Receita Estadual, além de se buscar constatar a existência física da empresa no endereço fornecido. Além disso, devem ser verificadas se as gráficas que imprimem os blocos de notas das empresas realmente existem. Por fim, nesse capítulo, é apontada a necessidade de se

mobilizar a sociedade contra a corrupção existente e de se envolver os órgãos públicos na apuração dos fatos encontrados.

Ao tratar do papel das organizações não governamentais no combate à corrupção, os autores começam por abordar aquele que é um elemento fundamental para dificultar esse tipo de ação: a lentidão do Poder Judiciário em nosso País. Destacam que até o momento da edição do livro, 2013, os processos que envolviam os fatos que levaram à renúncia do prefeito de Ribeirão Bonito em 2002 não haviam ainda sido julgados, sequer em primeira instância. O então prefeito, inclusive, acabou falecendo em 2012.

Por conta disso, a AMARRIBO defende que os processos políticos para afastamento de gestores públicos corruptos sejam mais rápidos e eficientes - o que foi também apontado em praticamente todas as entrevistas realizadas com os membros da ONG. Para tanto, é necessário a existência de provas ou fortes indícios de corrupção e o acompanhamento de um advogado, para que o andamento do processo não sofra de nenhum tipo de nulidade meramente jurídica, e o apoio de uma ONG, impedindo, ou ao menos dificultando, perseguições políticas individualizadas por parte daqueles que estão sendo publicamente denunciados. Para que o procedimento tenha capacidade de mobilização e apoio dos cidadãos, o capítulo termina com uma série de ações que as organizações não governamentais devem tomar com esse intuito, tais como: comunicação, relação com a Câmara Municipal e com a imprensa, redação de boletins informativos, entre outras.

Enfatizando a importância do recurso às Leis e órgãos, os autores elencam uma série de instituições públicas e as funções específicas de cada uma delas no combate à corrupção. Estão listados os Tribunais de Contas estaduais, o Tribunal de Contas da União (TCU) (no caso de desvio/apropriação de verbas federais), a Controladoria Geral da União, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, a Câmara Municipal, a Secretaria da Receita Federal e a imprensa. Assim, encerram o capítulo com uma série de medidas que administrações públicas voltadas à promoção da ética pública podem adotar. Entre elas, destacamos: a divulgação em *site* próprio da instituição de todos os pagamentos realizados, publicação de extratos de todas as licitações e exigência de que todos os pagamentos sejam efetuados à pessoa

jurídica, que possuam a certificação de regularidade da Receita Federal do CNPJ da empresa.

Ao final, o livro apresenta proposição de termos de compromisso a serem assinados por candidatos aos cargos de prefeito e vereador. O de candidatos à chefia do Poder Executivo lista dezessete pontos a serem observados e o de membros do Poder Legislativo contam com treze itens; e uma lista com quatorze normas legais que são de importância para aqueles que querem combater a corrupção em suas cidades.

Vários autores, como Daniel Bell (1976) e Manuel Castells (1999b), entre outros, já destacaram a importância da informação para as sociedades nos seus atuais estágios de desenvolvimento amparados em forte presença da tecnologia da informação e comunicação. Como destacou Castells (1999) em sua análise bastante perspicaz ao pensar na sociedade que está em processo de acelerada transformação desde fins do século XX.

[...]. Como o informacionalismo baseia-se na tecnologia de conhecimentos e informação, há uma íntima ligação entre cultura e forças produtivas e entre espírito e matéria, no modo de desenvolvimento informacional. Portanto, devemos esperar o surgimento de novas formas históricas de interação, controle e transformação social (CASTELLS, 1999, p. 35-36).

Já Klaus Frey et al. (2002, P. 378-381), destacam a importância do acesso à informação como ferramenta fundamental de combate à corrupção, para eles

É preciso levar em consideração a crescente importância da questão informacional na sociedade contemporânea, o papel do Estado como gestor das informações públicas, as exigências de transparência, assim como a fundamental importância do acesso à informação para o processo de participação democrática. [...]. Só a criação de canais permanentes de comunicação entre poder público e população pode promover uma relação de confiança entre ambos, o que, por sua vez, é fundamental para se avançar no sentido de uma gestão transparente.

Por seu caráter didático e objetivo, instruindo o cidadão comum de algumas formas de se apropriar de informações públicas e, com isso combater a corrupção de forma organizada e se utilizando dos mecanismos legais e democráticos existentes na sociedade brasileira, inclusive de maneira a mobilizar as instituições públicas de controle externo, o livro constituiu um sucesso editorial, conforme comprovam os números das sucessivas edições, e, mais importante do que isso, se transformou

num elemento de conscientização para cidadãos de todo o país. Estavam, assim, lançadas as bases para o surgimento da Rede AMARRIBO de ONGs. Isso começou a acontecer no final do ano de 2003.

4.5 A FORMAÇÃO DA REDE E OUTRAS AÇÕES DA AMARRIBO

A Rede AMARRIBO de ONGs começou então a se organizar. Eram apenas sete as entidades participantes. Além da própria organização de Ribeirão Bonito, faziam parte o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC – Brasília, DF), a Transparência Capixaba (Vitória, ES), a Amigos Associados de Bom Despacho (AMABOM - Bom Despacho, MG), a Associação dos Cidadãos para o Bem Nevense (ACIBEN – Ribeirão das Neves, MG), a Amigos Associados de Realeza (AMOR – Realeza, PR) e a Amigos Associados de Ilhabela (AMAILHA – Ilhabela, SP).

A AMARRIBO, no entanto, para além de ações que começavam a ganhar um caráter nacional, mesmo que ainda tímido, continuava a manter atividades em Ribeirão Bonito, tanto aquelas de cunho social, cultural e econômico, como, por exemplo, assumir a gestão da Santa Casa de Misericórdia de Ribeirão Bonito. Em 2002, a Santa Casa encontrava-se numa situação lastimável. Dívidas de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), títulos protestados e atraso nos pagamentos dos funcionários. A estrutura física e de equipamentos estava totalmente deteriorada, rachaduras, vazamentos, fiação exposta, equipamentos quebrados ou em péssimo estado de conservação eram apenas alguns dos problemas. A ONG, então, com o apoio de moradores e empresas, assumiu a gestão da instituição. Três anos após, em 2005, o prédio estava todo reformado, com equipamentos novos e/ou consertados, dívidas sanadas e pagamento de funcionários em dia, e ainda um projeto de reforma em andamento, com verba de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) liberada pelo Ministério da Saúde.

Em 2005 a entidade encampou a luta para a recuperação do trevo da entrada da cidade. Após muita luta e mobilização, a obra começou em 2008 e foi concluída em 2010. Também em 2005, a AMARRIBO apoiou o projeto da Prefeitura da cidade em

parceria com a Universidade de São Paulo (USP) de instalação da Casa do Artesão, que continua em funcionamento e abriga 20 artesãos com os mais variados trabalhos.

A luta contra a corrupção também não parava. Em 2003 foi criada a AMARRIBO Júnior com o intuito de mobilizar os jovens da cidade para ações anticorrupção. Em 2004 a ONG inaugura um monumento de combate à corrupção em Ribeirão Bonito, na Praça principal do município. Em 2004 são lançadas a 2ª e 3ª edições do livro, num total de 110.000 exemplares.



Figura 2 - Inauguração do Monumento de Combate à Corrupção em Ribeirão Bonito 2004

Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan. 2014.

Em 22 de novembro de 2004, a AMARRIBO e o IFC lançam o projeto Adote um Município (A1M). O evento de lançamento contou com a participação da União Nacional dos Auditores Federais de Controle Externo (AUDITAR), Associação Nacional dos Auditores Internos da CEF (AUDICAIXA), União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (UNACON), Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS) e do Instituto Ethos de Responsabilidade Social, além das seis ONGs que faziam parte da Rede. O objetivo principal do projeto era que cada uma das entidades acima listadas oferecesse às ONGs da Rede um “padrinho” com conhecimento na área de controle dos recursos públicos. Assim, as organizações poderiam desenvolver o seu trabalho com mais eficácia. No período em que esteve ativo, entre 2004 e 2007, o Projeto deu apoio técnico e jurídico a 77 organizações não governamentais da Rede. Como destaca o IFC no seu relatório de atividades de 2004, “a visão mais ampla dos fundadores do projeto é o surgimento e o crescimento de um movimento que, iniciando-se pelo interior e pelos menores municípios, possa ganhar vulto e influenciar toda a nação”

(RELATÓRIOS..., acesso em 6 jan. 2014).

Ao longo dos anos de 2004 e 2005 vai se solidificando entre os participantes da Rede AMARRIBO de organizações não governamentais a necessidade de se realizar um encontro nacional, além de colocar em contato os membros das várias entidades; estabelecer um corpo mínimo sobre o entendimento do que é a corrupção, suas causas e consequências principais e as principais formas de combate; e, também, ajudar com orientações sobre como formar e desenvolver uma instituição e o processo de mobilização. O mais importante, ainda, era mostrar para todas as organizações e os seus membros que não estavam sozinhos, que a luta contra a corrupção se expandia em todo o País, que as pessoas – fossem de cidades pequenas, médias ou grandes – estavam em busca de transparência, controle social, participação pública e punição para os corruptos.

Especialmente importante para a construção dessa percepção foi o início das caravanas “Todos Contra a Corrupção” que a AMARRIBO e o IFC passaram a realizar a partir do ano de 2005. As caravanas serviam para mostrar às cidades – suas instituições públicas e privadas e cidadãos – que a ONG local não estava sozinha, que tinha o apoio de outras. Desde o seu início, os representantes da Caravana e da ONG local faziam uma visita ao prefeito e aos vereadores durante o dia, e à noite era realizada uma audiência pública com discussões sobre porque e como combater a corrupção e o papel dos cidadãos nesse processo. A partir de 2008, foram incluídas no roteiro as visitas aos promotores e juízes da Comarca. Entre 2005 e 2010 foram realizadas 50 (cinquenta) caravanas que estiveram nos seguintes municípios: Ilhabela (SP), Bertioga (SP), Cananéia (SP), Paulínia (SP), Limeira (SP), Leme (SP), Pedregulho (SP), Quissamã (RJ), Casimiro de Abreu (RJ), São Gonçalo (RJ), Vera Cruz (BA), Nilo Peçanha (BA), Bom Despacho (MG), Ribeirão das Neves (MG), Diamantina (MG), Itabirito (MG), Paraisópolis (MG), Pouso Alegre (MG), Passos (MG), Três Pontas (MG), Quissamã (RJ), Casimiro de Abreu (RJ), Armação de Búzios (RJ), São Gonçalo (RJ), Januária (MG), Montalvânia (MG), Mirabela (MG), Vitória (ES), Vila Velha (ES), Aracruz (ES), Cuiabá (MT), Várzea Grande (MT), Santo Antonio de Leverger (MT), Andradina (SP), Mirandópolis (SP), Curitiba (SC), Brusque (SC), São João Del Rei (MG), Iguarapé (MG), Marília (SP), Brotas (SP), Cosmópolis (SP), Mandaguari (PR), Rosana (SP), Águas da Prata

(SP), Poços de Caldas (MG), Tenente Laurentino Cruz (RN), Correia Pinto (SC), Bombinhas (SC), Jequié (BA), Buerarema (BA), Analândia (SP) e Antonina do Norte (CE)⁶⁴.



Figura 3 - Manifestação anticorrupção durante a caravana em Analândia (SP), 2010
Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan. 2014.

Sobre a importância das caravanas vale apresentar o que fala o *livro O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*, ao destacar as mudanças que elas provocam nas entidades e nos cidadãos. Segundo o texto

É emocionante ver o rápido crescimento das ONGs e a conscientização dos cidadãos que se apropriam das informações dos palestrantes voluntários, do kit ONG e dos conhecimentos compartilhados na Rede e passam de simples observadores a ativistas do controle social com propriedade e desenvoltura. [...] Isso nos dá a clara dimensão de que com orientação e ferramentas adequadas podemos ter a formação de cidadão de seu papel em nossa sociedade, que passa, com certeza pela fiscalização da Administração Pública, para que as necessidades da população sejam atendidas (TREVISAN et al., 2013, p. 79).

As palestras, entrevistas, caravanas, seminários e debates se sucedem em todo o Brasil. Mobilizam-se, especialmente, Josmar Verillo, Lizete Verillo, Fernanda Verillo, José Chizzotti e Jorge Donizeti Sanchez pela AMARRIBO, que então já conta com forte apoio do IFC, principalmente nas figuras de Henrique Ziller, Edimar Miguel da Costa e Antônio Augusto Miranda, bem como membros de outras entidades tais como Fernando Antunes (UNACON), Solimar Vieira da Silva Mendes (UNASUS),

⁶⁴ Lista obtida no site do Instituto de Fiscalização e Controle (IFC). <<http://personalizados.msites.com.br/ifc/index.php?pg=caravanas>>. Acesso em: 20 jan.2014. Em algumas caravanas, como por exemplo a realizada no Espírito Santo, mais de uma cidade era visitada, já algumas cidades, como por exemplo Analândia (SP), por conta de situações graves de corrupção tiveram mais de uma caravana. A partir de 2011 as caravanas foram substituídas por Auditorias Cívicas.

Jovita José Rosa (IFC/UNASUS) e Fábio Oliva (AMARRIBO/ASAJAN)⁶⁵.

Em junho de 2005, representada pelo presidente do IFC, Henrique Ziller, a Rede participou do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, onde foi apresentado o Projeto Adote um Município, da AMARRIBO-IFC⁶⁶. Foi a única exposição sobre ações da sociedade civil organizada naquele ano. O Fórum é uma reunião bianual que reúne representantes de governos, de organismos internacionais, da comunidade acadêmica e de organizações não governamentais para debater e buscar o aprimoramento das medidas de combate à corrupção e de promoção da integridade.

De 7 a 9 de setembro de 2006 realizou-se, na cidade de Ribeirão Bonito, o I Encontro Nacional de Cidadania e Controle Social da Administração Pública Municipal. Depois de três dias de palestras, debates, reuniões e intensa troca de informações os membros das 63 (sessenta e três) organizações não governamentais participantes do evento aprovaram a “Declaração de Ribeirão Bonito” (ANEXO 2). Nela, após destacar o momento grave pela qual passava a política brasileira, numa clara citação ao Escândalo do Mensalão e seus desdobramentos, e destacar efeitos gerais negativos da corrupção, as ONGs se comprometem a trabalhar em prol da instituição de mecanismos para dar agilidade aos processos ligados à corrupção; estimular a organização da sociedade para o exercício do controle social, especialmente no que diz respeito aos recursos públicos; desenvolver a rede de ONGs para a troca de informações e experiências; defender a autonomia dos Conselhos Municipais e estimular ações que fortaleçam a ética e a qualidade da gestão pública. Além disso, como ações específicas propugnavam pelo fim do voto secreto nos poderes legislativos, o fim do foro privilegiado e o combate ao nepotismo em todas as suas formas.

Do I Encontro participaram 20 ONGs de São Paulo, 10 de Minas Gerais, 10 da Bahia, 7 do Rio de Janeiro, 3 de Santa Catarina, 3 de Mato Grosso, 2 do Paraná, 2 do Pará e 1 de cada um dos seguintes Estados: Alagoas, Amazonas, Ceará, Distrito

⁶⁵ Informações obtidas nos relatórios anuais de atividade publicados no site do IFC.

⁶⁶ Informação obtida no Relatório Anual de Atividades do IFC 2005.

<http://personalizados.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_627_relata_2005.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

Federal, Espírito Santo e Paraíba.



Figura 4 - Plenária I Encontro Nacional de Cidadania e Controle Social da Administração Pública Municipal⁶⁷

Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan. 2014.

Em 2006 a AMARRIBO lançou a 4ª edição revisada do livro O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil, com 20.000 exemplares e de uma versão em espanhol da mesma edição com 2.500 exemplares.

Ao longo desse período, as iniciativas locais também acabavam por fortalecer a Rede. Aqui, apenas com o intuito de destacar o ponto, apresentamos algumas ações de organizações não governamentais que dela faziam parte. Desde 2007, o Instituto de Fiscalização e Controle (DF) comemora o Dia Internacional Contra a Corrupção. Inicialmente eram apenas atos públicos com faixas e distribuição de material informativo sobre a corrupção, suas causas e consequências e formas de controle. A partir de 2010 passaram a realizar, sempre próximo ao dia 9 de dezembro, a corrida de rua “Venceremos a corrupção”⁶⁸. O Dia Internacional Contra

⁶⁷ As fotos dos Encontros Nacionais de Cidadania e Controle Social da Administração Pública Municipal, bem como de inúmeras outras ações da AMARRIBO, podem ser visualizadas no <http://bkpsiteold.amarribo.org.br/index.php?option=com_phocagallery&view=category&id=31&Itemid=203>. Acesso em 20 jan.2014.

⁶⁸ Informações obtidas nos relatórios anuais de atividade publicados no site do IFC.

a Corrupção, 9 de dezembro, foi instituído pela Organização das Nações Unidas em 2003, ao final da Convenção de Mérida (México), que aprovou a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

A Transparência Capixaba, por exemplo, lançou dois livros, *Transparência refletida* (2004) e *Transparência em foco* (2007), assinou termo de compromisso com o então governador Paulo Hartung (PMDB) para a execução de medidas de combate à corrupção, que resultou, entre outros, no seguinte: implantação do pregão eletrônico no processo de compras do Estado, adoção de padrões para editais e contratos no Estado (gerando economia e desburocratização), adoção do Código de Ética para os Servidores Públicos do Espírito Santo, publicação dos ocupantes de cargos comissionados do Poder Executivo estadual, permitindo a informação à sociedade dos que ocupam essas funções e contribuindo para a não existência de funcionários fantasmas nesses locais, fortalecimento da Auditoria Geral do Estado com a realização de concurso público e criação da Ouvidoria do Estado. Em 2005 apresentou proposta de projeto de lei que, encampado pela então Deputada Estadual Maria José Vellozo Lucas (PSDB), foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo e sancionada pelo governador do Estado, instituindo o dia 9 de dezembro como Dia Estadual de Luta Contra a Corrupção.

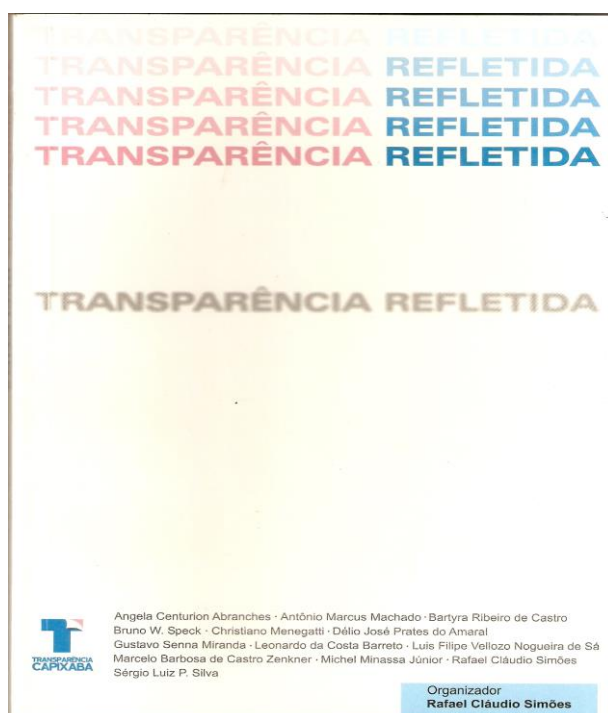


Figura 5 - Capa do livro lançado em 2004
Fonte: O AUTOR, 2014.

Fundada em 2001, a Transparência Capixaba nasceu num momento de grave crise das instituições políticas do Espírito Santo. Os governos de Albuíno Azeredo (1991 – 1994), Vítor Buaiz (1995 – 1998) e, especialmente o de José Ignácio (1999 – 2002) foram marcados por inúmeras denúncias de corrupção e por uma relação bastante complexa entre os poderes. No centro das denúncias estava o então deputado estadual José Carlos Gratz, na época filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), que hoje responde a inúmeros processos na Justiça, já tendo sido, inclusive, condenado em alguns deles em 1ª ou 2ª instância.

A situação repercutia nas finanças públicas estaduais, ficando, por exemplo, os servidores públicos com atraso nos pagamentos de salários em várias oportunidades. Empresas como a Xerox, instalada então em frente à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), deixaram o Estado falando em cobrança de “intermediação onerosa”, muito provavelmente uma metáfora para dizer que haviam sido chantageados por agentes políticos.

A sociedade civil organizada liderada pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Espírito Santo, presidida então por Agesandro da Costa Pereira, fundou o Fórum Reage Espírito Santo, para lutar contra a corrupção que se expandia nas instituições públicas capixabas.

Como destaca o professor Roberto Garcia Simões (2002, p. 242), ao analisar os desafios que o Espírito Santo vivenciava no início do século XXI

[...] O segundo desafio é interno ao próprio Estado. O maior dilema hoje, no Espírito Santo, é de caráter ético e político-institucional. [...] não porque nós não somos competentes, mas, principalmente, porque o processo de pensar e agir, segundo o interesse público, definhou, no Espírito Santo. O Estado perdeu significado e densidade na sua capacidade de planejamento, devido à crise ética.

Era, então, um cenário marcado por toda sorte de práticas abusivas de utilização do poder público por interesses privados. É nesse contexto e inspirado por ONGs, como a Transparência Internacional e Transparência Brasil, como indica a explícita sugestão do nome, que surgiu a Transparência Capixaba.

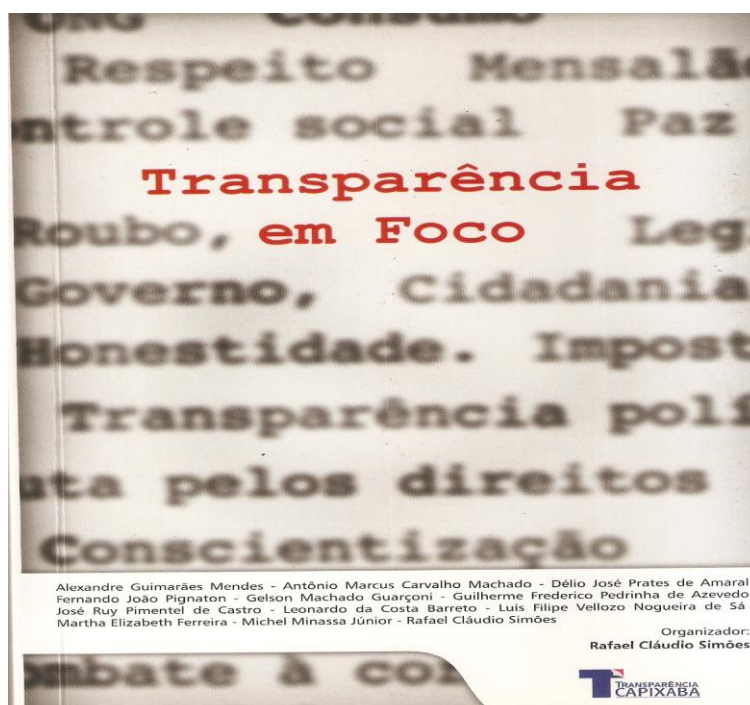


Figura 6 - Capa do livro lançado em 2007
Fonte: O AUTOR, 2014.

Essa, no entanto, por mais grave que fosse não era uma situação exclusiva dos capixabas. Em outras unidades da Federação e em diversas cidades, os habitantes verificam situações similares acontecendo, por isso, com o exemplo e as orientações emanadas da AMARRIBO, surgiram inúmeras organizações não governamentais por todo o País.

Em Januária (MG), um dos casos mais marcantes de toda a Rede, a Associação dos Amigos de Januária (ASAJAN) mobilizou a cidade e por meio de um amplo processo investigativo, coordenado pelo seu fundador, o jornalista e advogado Fábio Oliva, nada menos do que sete prefeitos foram cassados no período entre 2004 e 2008. Exemplo que se reproduziu pela região norte de Minas Gerais chegando às cidades de Montalvânia e Santa Cruz de Salinas.

No Piauí, a Força Tarefa Popular, ONG sediada em Teresina, organiza desde 2002 as Marchas Contra a Corrupção. Neste período já foram realizadas 12 marchas que percorreram cerca de 2.600 quilômetros e passaram em média por 90 municípios do Estado. Elas são organizadas com o intuito de mobilizar a população local e denunciar o desperdício de recursos públicos e a corrupção, com muitas obras que são contabilizadas como realizadas mas, na verdade, não saíram do “papel”.

Já na Paraíba, o Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO-PB) organizou, em 2010, o I Seminário Estadual de Controle Social, que teve por objetivo apresentar de forma didática aos cidadãos e organizações da sociedade civil maneiras de participar do controle social da administração pública. Além disso, visando mobilizar os eleitores apresentou, também naquele ano, o Pacto Paraibano em defesa do Voto Consciente⁶⁹.

Até mesmo a Transparência Cachoeirense, da pequena cidade de Cachoeira Dourada (GO), cidade com 8.267 habitantes segundo o Censo de 2010, realizou, em 20 de agosto de 2010, o I Seminário de Combate à Corrupção e pelo Voto Consciente de Cachoeira Dourada, que contou com a participação de 150 pessoas e a presença de um representante da Rede AMARRIBO⁷⁰.

São estes então, apenas alguns exemplos que mostram como, ao longo dos anos de existência da Rede, as suas entidades participantes foram ganhando força e capacidade de ação, o que, por certo, fortalecia o próprio reconhecimento da Rede e de suas instituições.

Prova desse reconhecimento oficial que a Rede conseguia, foi a assinatura, no dia 8 de dezembro de 2006, durante as comemorações ao Dia Internacional de Combate à Corrupção, do Acordo de Cooperação Técnica entre a Controladoria Geral da União (CGU), a AMARRIBO e o IFC⁷¹. O acordo, ainda em vigor, prevê ações conjuntas entre os participantes, para o desenvolvimento de ações de fiscalização dos recursos públicos federais nos municípios onde existem ONGs da Rede⁷².

Em 2007 a AMARRIBO e o IFC, em parceria com o Ministério da Saúde,

⁶⁹ Informações obtidas no Relatório Anual de Atividades do IFC 2010. Disponível em: <http://personalizados.msisites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_961_relataaifca2010.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2014.

⁷⁰ Informação obtida no Relatório Anual de Atividades do IFC 2010. Disponível em: <http://personalizados.msisites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_961_relataaifca2010.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2014.

⁷¹ Informação obtida no Relatório Anual de Atividades do IFC 2006. Disponível em: <http://personalizados.msisites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_629_relata_2006.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2014.

⁷² Informação obtida no Relatório Anual de Atividades do IFC 2006. Disponível em: <http://personalizados.msisites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_629_relata_2006.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2014.

organizaram o Seminário Cidadania, Fiscalização e Controle Social em defesa da Saúde e do SUS. O objetivo foi capacitar membros das ONGs da Rede para acompanhar e fiscalizar o funcionamento do Sistema Único de Saúde em suas localidades, conhecendo no evento algumas experiências de entidades e órgãos fiscalizadores. Participaram 100 representantes de organizações de todo o País⁷³.

Ainda em 2007, diante da descoberta de que um “mensalinho” era pago a alguns vereadores de Ribeirão Bonito, a AMARRIBO moveu novo processo político e jurídico de denúncia e quatro vereadores tiveram os seus mandatos cassados. Na sequência, já em março de 2008, diante do envolvimento do então prefeito municipal no caso, Rubens Gayoso Júnior, que havia sido chefe do Executivo Municipal de 1993 a 1996 e tinha sido eleito mais uma vez em 2004, houve também a cassação do seu mandato.

Nos dias 6 e 7 de setembro de 2008 realizou-se, mais uma vez na cidade de Ribeirão Bonito, o II Encontro Nacional de Cidadania e Controle Social da Administração Pública Municipal. Mais uma vez foram dias de intenso debate e participação. As entidades presentes, além de reafirmar o conteúdo da Declaração de Ribeirão Bonito de 2006, no documento de 2008 (ANEXO 3), com a mesma denominação do encontro anterior, defendiam a aprovação do projeto que ficou conhecido como Ficha Limpa, a ampla transparência orçamentária, a participação das ONGs no Conselho Nacional de Transparência e Combate à Corrupção e a aprovação pelo Congresso Nacional de projetos de lei que promovessem alterações no controle externo. Além disso, incluíram um item de defesa de uma política sustentável para o meio ambiente e de ações de políticas públicas voltadas para a juventude.

⁷³ Informação obtida no Relatório Anual de Atividades do IFC 2007. Disponível em: http://personalizados.msisites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_630_relata_2007.pdf. Acesso em: 11 jan. 2014.



Figura 7 - Plenária do II Encontro Nacional de Cidadania e Controle Social da Administração Pública Municipal

Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan. 2014.

Do II Encontro participaram 81 organizações não governamentais, sendo 26 ONGs de São Paulo, 10 da Bahia, 10 do Rio de Janeiro, 9 de Minas Gerais, 3 de Mato Grosso, 3 do Ceará, 3 de Pernambuco, 2 de Santa Catarina, 2 do Distrito Federal, 2 de Goiás, 2 do Paraná, 2 de Alagoas, 1 de cada um dos seguintes Estados: Amazonas, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e 1 de Lima, capital do Peru. Depois do Encontro outras seis entidades assinaram o documento final, sendo 2 de Minas Gerais, 2 de São Paulo, 1 da Bahia e 1 do Pará.

O reconhecimento conseguido com o trabalho desenvolvido pela AMARRIBO e a formação da Rede de ONGs são resultados combinados e que se autoestimulam. A importância da Rede é reconhecida por todos os membros da entidade organizadora e também pelos membros da Transparência Capixaba que foram entrevistados.

Conforme destaca o Padre Morales⁷⁴ *“A AMARRIBO, a partir de então, começou sendo um ponto de referência de um trabalho honesto com as coisas públicas. [...] Esse trabalho de combate à corrupção é o maior serviço que a AMARRIBO presta pra nossa cidade, pro nosso país”*. Já Santos⁷⁵ destaca o ineditismo de toda a ação

⁷⁴ MORALES, João Francisco Trovilho. **Depoimento:** 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (14 min. 32 seg.).

⁷⁵ SANTOS, Benedito Aparecido Donizeti. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a

da AMARRIBO e afirma que “[...] ela puxou o exemplo do combate à corrupção no Brasil todo. [...] Foi o fato de ela ter mobilizado a população e concretizado uma ação efetiva de combate à corrupção, que foi a cassação dos prefeitos. Até então, isso era muito pouco visto na mídia”.

Destacando o ativismo de seus membros, Verillo⁷⁶ destaca o fato de que a AMARRIBO pode servir de referência às outras ONGs, pois “[...] ocupamos espaço pela fartura de matéria-prima que é a corrupção [...], como é muito executora, bota a mão na massa, ela ganhou destaque, por você ter um modelo a ser seguido”. Enquanto Torresan⁷⁷ aponta o papel da mídia nacional para o destaque da AMARRIBO, mas destaca a presença da corrupção em diversos municípios do País, como algo central no processo de afirmação da ONG. Para ele, “A notícia caiu na mídia, TVs, alguns jornalistas importantes. E o sintoma [a corrupção] estava presente em inúmeras cidades do Brasil”.

No mesmo caminho de destaque do papel da mídia para a divulgação da entidade em âmbito nacional, Ronco⁷⁸ começa apontando o papel que teve a grande imprensa para a visibilidade da AMARRIBO. Apresenta ainda a importância que tiveram os dois encontros nacionais de ONGs, para ele “[...] você sai de um encontro desses fortalecido. Você acha que você está sozinho aqui, mas você tem uma rede. Isso te dá um suporte muito grande”. Depois, destaca o papel do exemplo que a cidade representou para cidadãos de todo o País que sentiam o problema, mas não sabiam o que fazer, especialmente com a publicação do livro. Segundo ele, “[...] a insatisfação de pessoas do bem e de bem, [...] e o morador de sua cidade vê isso e não sabe o que fazer, ou pelo menos não sabia como fazer, e quando viram o exemplo do que aconteceu em Ribeirão Bonito [...], então acho que foi a cartilha [...] um instrumento muito importante para que outras cidades também se organizassem e comesçassem também a combater a corrupção”.

Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (17 min. 13 seg.).

⁷⁶ VERILLO, Lourival. **Depoimento**: 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (29 min. 14 seg.).

⁷⁷ TORRESAN, Leo Roberto Galdino. **Depoimento**: 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (30 min. 22 seg.).

⁷⁸ RONCO, Pedro Sérgio. **Depoimento**: 12 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito-SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (32 min. 27 seg.).

Ferreira⁷⁹ destaca, como outros, a importância da imprensa e dos encontros nacionais de ONGs. Conforme ela afirma, *“A mídia que deu destaque [...]. Era novidade. Isso não tinha acontecido em lugar nenhum. [...]. O que eu adorei participar foi do primeiro encontro das ONGs, porque uma coisa que você vê realmente o crescimento que teve. No segundo então, foi maravilhoso você ter todo aquele pessoal aqui, de fora, com o mesmo pensamento, a mesma motivação, isso me emociona”*.

Lizete Verillo destaca a dimensão e o amadurecimento da Rede. Segundo ela, *“[...] é a maior rede de controle social nesse formato de cidadão participante, que se formou espontaneamente. [...]. A gente percebe alguns especialistas na rede. Pedro Guido [do Instituto Sílvia Viana, de Maceió – Alagoas], Yara Cavini [da Guará, de Águas da Prata – São Paulo] em educação. A gente se fortalece um no outro. [...]. Além de Ribeirão Bonito nós temos várias cidades que deram uma virada na sua história. Nós temos Cachoeira Dourada (GO), Januária (MG) [...], Antonina do Norte (CE). É uma experiência que é totalmente replicada. É a sociedade civil ocupando o seu espaço dentro da administração pública.”*⁸⁰

A importância da organização de um fórum de entidades para o combate à corrupção também é destacada pelos membros da Transparência Capixaba. Rossoni⁸¹ destaca três elementos de importância do trabalho em rede, são eles: a solidariedade entre as ONGs, o trabalho coletivo e a força para a captação de recursos. Camata⁸² aponta o compartilhamento de experiências, a socialização das vitórias e a maior respeitabilidade que as opiniões das ONGs têm ao fazerem parte de uma rede. Amaral⁸³ enfatiza a possibilidade de, com a troca de experiências, se adquirir novos conhecimentos e formas de mobilização, citando o caso da campanha Conselheiro Cidadão, realizada pela ONG, que foi inspirada na campanha Ministro

⁷⁹ FERREIRA, Valdete Lopes. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (35 min. 17 seg.).

⁸⁰ VERILLO, Lizete. **Depoimento:** 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (50 min. 51 seg.).

⁸¹ ROSSONI, Rodrigo Marcovich. **Depoimento:** 20 nov. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vitória, ES, 2013. 1 arquivo.mp3 (42 min. 54 seg.).

⁸² CAMATA, Edmar Moreira. **Depoimento:** 20 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vila Velha, ES, 2013. 1 arquivo.mp3 (47 min. 3 seg.).

⁸³ AMARAL, Délio José Prates do. **Depoimento:** 4 nov. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vitória, ES, 2013. 1 arquivo.mp3 (32 min.).

Cidadão, desenvolvida pelo IFC e outras entidades do Distrito Federal. Barreto⁸⁴ afirma a importância do trabalho em rede e o acolhimento que a AMARRIBO deu à Transparência Capixaba, num trabalho constante de parceria.

Para apresentar uma ideia da dimensão que o movimento tomou basta citar uma informação que foi passada por Fernanda Verillo⁸⁵. Segundo ela, em 2010, “[...] 33% das cidades brasileiras, pelo menos uma pessoa, tinha entrado em contato com a AMARRIBO”.

Em 2008 também começa um ativo envolvimento da AMARRIBO na campanha de coleta de assinaturas para o Projeto de Lei da Ficha Limpa. Isso se deu tanto coletando assinaturas em Ribeirão Bonito quanto estimulando todas as organizações da Rede a participarem de tal objetivo. Ainda naquele ano, de 30 de outubro a 2 de novembro, a AMARRIBO e o IFC participaram da 13ª Conferência Internacional de Combate à Corrupção (IACC, na sigla em inglês), que se realizou em Atenas, na Grécia. O evento marca os inícios dos entendimentos formais entre a AMARRIBO e a Transparência Internacional para assumir a representação dessa entidade no Brasil, visto que ocorreu um rompimento da Transparência Brasil com a ONG internacional. De 10 a 13 de novembro de 2010, a AMARRIBO esteve presente na 14ª IACC que se realizou em Bangkok, na Tailândia. Ao final dessa Conferência aprovou-se indicativo para que o próximo encontro fosse realizado no Brasil. A 15ª IACC foi realizada no Brasil de 7 a 10 de novembro de 2012 e a AMARRIBO fez parte de sua Comissão Organizadora, sendo representada por Leo Roberto Galdino Torresan⁸⁶.

⁸⁴ BARRETO, Leonardo da Costa. **Depoimento**: 8 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Cariacica, ES, 2013. 2 arquivos .3ga (52 min. 18 seg.).

⁸⁵ VERILLO, Fernanda Lana. **Depoimento**: 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo-SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (1h. 4 min. 57 seg.).

⁸⁶ Informações obtidas no site da AMARRIBO, seção Histórico. Disponível em: <http://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca/historico>. Acesso em: 19 dez. 2013.



Figura 8 - Jorge Sanchez (AMARRIBO) e Henrique Ziller (IFC) na 13ª IACC em 2008.
Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan. 2014.



Figura 9 - Josmar Verillo e Jorge Sanchez na 14ª IACC em 2010
Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan. 2014.

Em 29 de janeiro de 2009, durante as atividades do Fórum Social Mundial, em Belém (PA), o movimento de combate à corrupção no Brasil ganha um novo fórum de organização, é a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI). A ABRACCI tem por objetivo estimular e articular as ações de entidades voltadas para o combate à corrupção e à impunidade, bem como promover a ética e a integridade. Fazem parte da entidade 54 organizações não governamentais. Sendo 18 de São Paulo, 6 do Rio de Janeiro, 5 de Minas Gerais, 4 do Distrito Federal, 4 do Paraná, 4 de Santa Catarina, 2 do Ceará, 2 de Goiás, 2 da Paraíba, 1 da Bahia, 1 do Espírito Santo, 1 do Mato Grosso do Sul, 1 do Mato Grosso, 1 do Piauí, 1 do Rio Grande do Norte e 1 do Rio Grande do Sul⁸⁷. Entre elas podemos citar a AMARRIBO, o IFC e a Transparência Capixaba, entre tantas outras que faz parte da Rede AMARRIBO.

⁸⁷ Informações obtidas no site da ABRACCI. Disponível em: <http://www.abracci.org.br/index.php?opmenu=organizacao&codacesso=1>. Acesso em: 18 dez.2013.



Figura 10 - Logomarca da ABRACCI
Fonte: AMARRIBO, acesso em 20 jan. 2014.

Em 2009, depois de pressão da AMARRIBO, a prefeitura de Ribeirão Bonito, numa antecipação do que veio a ser a Lei de Acesso à Informação, implantou a Sala da Transparência. Nela, qualquer cidadão pode solicitar informações e/ou documentos públicos e terá uma resposta em um prazo máximo de 48 horas.

De 25 a 27 de setembro de 2009 a Controladoria-Geral da União, em parceria com a AMARRIBO e o IFC realizou o I Seminário Nacional de Controle Social. A programação do evento, que contou com mais de 500 participantes, realizou diversas discussões sobre mecanismos efetivos e eficazes de controle social e participação dos cidadãos tanto para a boa gestão dos recursos públicos quanto para uma maior eficiência das políticas públicas. Ao final, os participantes apresentaram ao Ministro-Chefe da CGU, Sr. Jorge Hage, um abaixo-assinado solicitando a realização de uma Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, que acabou sendo realizada de 18 a 20 de maio de 2012, depois de envolver cerca de 153.000 pessoas em 2.750 municípios de todos os Estados e o Distrito Federal. Entre as entidades da sociedade civil que fizeram parte da Comissão Organizadora Nacional do evento estavam: a AMARRIBO, a ABRACCI, o IFC, a Artigo 19 e a Voz do Cidadão.

A AMARRIBO, demonstrando a sua contínua preocupação com as questões de Ribeirão Bonito, em 2010 mobilizou a cidade para continuar o processo de recuperação e manutenção do Morro Bom Jesus e organizou as comemorações dos 100 anos da Escola Coronel Pinto Ferraz, onde, por sinal, boa parte dos fundadores da entidade fez os seus estudos iniciais. No ano seguinte, que já não faz parte de

nosso estudo, a entidade se transformava oficialmente numa organização de caráter nacional com o nome de AMARRIBO Brasil.

Por certo, existem dificuldades para a manutenção das ONGs individualmente e da Rede como um todo. Chizzotti⁸⁸ destaca a questão financeira, falando da dificuldade que as organizações têm para conseguir apoio de empresas e pergunta *“Surge então o problema, como manter a entidade?”*. Verillo⁸⁹ aprofunda a discussão e aponta várias questões para a continuidade do trabalho. Conforme ela, *“As ONGs não sobrevivem ou por falta de liderança, ou por falta de sustentabilidade, que, de novo, é a própria liderança que gera a sustentabilidade, ou por pressão política muito forte no local que ela atua, então ela também não suporta isso, e um outro fator que é muito crucial, e ele está ligado a educação, que é a falta de participação da sociedade. [...]. Está sendo difícil manter um volume de participação [...]. A maioria das ONGs reclama disso. [...]. Está existindo alguma dificuldade de se mobilizar essas pessoas”*.

Outra dificuldade é o trabalho em cidades pequenas. Segundo Lizete Verillo⁹⁰, *“Nós temos mais de 4.000 municípios pequenos, e em município pequeno quase todo mundo tem algum parente na prefeitura. Então em município pequeno eles têm mais dificuldade, não é todo mundo que tem o perfil que a gente encontrou na AMARRIBO, sabendo que a gente ia brigar com algumas pessoas. [...] Você tem ainda grande parte das ONGs da Rede que falam pra gente que lá na cidade deles é o coronelismo, muito nepotismo”*.

Em que pese as dificuldades que a rede de ONGs vai tentando a superar, novos desafios e questões são colocadas por seus participantes para os anos vindouros. Um destaque feito pela grande maioria de entrevistados foi a necessidade da Reforma Política. A AMARRIBO e várias das organizações da Rede, têm apoiado a campanha que é denominada como “Plataforma pela reforma do sistema político”, que apresenta pontos como o fim do financiamento de empresas para as campanhas eleitorais e a efetivação de mecanismos de democracia direta na política

⁸⁸ CHIZZOTTI, José. **Depoimento**: 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (1h. 20 min. 42 seg.).

⁸⁹ VERILLO, Lizete. Lizete **Depoimento**: 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (50 min. 51 seg.).

⁹⁰ Ibid.

brasileira, entre tantos outros pontos. Destaca-se, especificamente, a necessidade de se acabar com o voto secreto nos poderes legislativos de todo o País e o fim do foro privilegiado. Além disso, foi apontada a necessidade de agravar a pena para a sonegação fiscal.

Uma última discussão é sobre a compreensão que os membros da AMARRIBO e da Transparência Capixaba têm da corrupção. Como, diante de tudo o que foi exposto, essas pessoas definem a corrupção? Afinal, num certo sentido, é isso que orienta a ação de cada um e das organizações que eles fazem parte, pois foi nelas que eles ou formaram ou aprimoram a análise do fenômeno sobre o qual atuam na sociedade. Vamos a elas.

Alguns, como Santos⁹¹, destacam um componente mais social do fato quando afirma que “[...] *corrupção é quando alguém tira aquilo que é básico e essencial para aqueles que realmente necessitam*”. Já Fraga⁹² aponta o elemento humano negativo e finaliza destacando a necessidade de combate. Para ele “[...] *a corrupção é um mal que acaba com a própria pessoa, acaba com a sociedade. Corrupção [...] é o câncer do século, ela destrói o indivíduo e todos aqueles que estão a sua volta [...], quem poupa o lobo, sacrifica o cordeiro*”.

Uma visão predominante no discurso dos participantes da Rede de combate à corrupção é a distinção público-privada, como fazem Lourival Verillo⁹³, quando afirma que “[...] *a corrupção é o desvio do dinheiro público em benefício de terceiros, mal intencionados. A corrupção é a bandidagem política [...]*” e Torresan⁹⁴, que vai pelo mesmo caminho ao destacar que “[...] *corrupção é a apropriação de recurso que não lhe pertencem que pertence a todos. Fazer uso do recurso público em benefício próprio*”. Esta também parece ser a análise de Ferreira⁹⁵, mesmo sem

⁹¹ SANTOS, Benedito Aparecido Donizeti. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (17 min. 13 seg.).

⁹² FRAGA, Edson de Jesus. **Depoimento:** 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (21 min. 6 seg.).

⁹³ VERILLO, Lourival. **Depoimento:** 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (29 min. 14 seg.).

⁹⁴ TORRESAN, Leo Roberto Galdino. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (30 min. 22 seg.).

⁹⁵ FERREIRA, Valdete Lopes. **Depoimento:** 11 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (35 min. 17 seg.).

destacar explicitamente a distinção entre público-privado, quando afirma que “[...] *corrupção é ficar com aquilo que não é seu, é levar vantagem em cima daquilo que você não batalhou para ter*”.

Outros destacam, com entonação levemente diversa, o elemento do poder político e sua utilização privada. Lizete Verillo⁹⁶ destaca o abuso do poder em benefício próprio. Como ela aponta “[...] *corrupção é quando alguns se privilegiam em relação a outros, ou pelo poder ou pelo uso do dinheiro, e com consequências gravíssimas, que, no caso, é a ausência de moradia, a ausência de saúde, de educação [...]*”. Barreto⁹⁷ direciona sua atenção ao aspecto público do tema ao afirmar que a “[...] *corrupção é quando o agente público deixa de fazer sua atividade atendendo algum interesse [privado]*”.

A preocupação já apontada desde a Antiguidade, por Aristóteles, e referendada por Maquiavel, de que a corrupção é um elemento de destruição do organismo político da sociedade é destacada por Chizzotti⁹⁸ ao afirmar que “[...] *corrupção é aquela que corroí o sistema político e enferruja o poder político na sua estrutura*”. Já Camata⁹⁹ aponta, num raciocínio similar, o momento societário e político quando diz que “[...] *corrupção é tudo que deturpa os valores que a sociedade vê como necessários, como importantes, como úteis, para que a democracia se consolide com base naqueles valores que devem ser representados pelo poder político*”.

Sobre a separação entre o público e o privado, a questão central da discussão da corrupção na atualidade brasileira e mundial, vale destacar Ribeiro (2008, p. 62-63), quando afirma que

Cabe então a pergunta: quais são as condições para que a corrupção que hoje conhecemos – a de quem descaminha dinheiro público – advenha como tema político significativo? Há pelo menos dois requisitos para tanto. Primeiro que se produza uma nítida separação entre o público e o privado

⁹⁶ VERILLO, Lizete. **Depoimento**: 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (50 min. 51 seg.).

⁹⁷ BARRETO, Leonardo da Costa. **Depoimento**: 8 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Cariacica, ES, 2013. 2 arquivos .3ga (52 min. 18 seg.).

⁹⁸ CHIZZOTTI, José. **Depoimento**: 14 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. São Paulo, SP, 2013. 1 arquivo .mp3 (1h. 20 min. 42 seg.).

⁹⁹ CAMATA, Edmar Moreira. **Depoimento**: 20 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vila Velha, ES, 2013. 1 arquivo.mp3 (47 min. 3 seg.).

[...]. A esse primeiro requisito se pode dar o nome de república.

Numa análise que busca apontar uma definição que abarque a totalidade do fenômeno da corrupção, Sá¹⁰⁰ além de apresentar uma caracterização sociológica e uma política para a corrupção, apresenta aquela que, para ele, é uma definição geral. Para ele *“[...] corrupção é qualquer ação, ato, uma atitude de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, que vão de encontro a alguma norma estabelecida, pode ser uma lei, um código, e que gere algum tipo de benefício para esse grupo, esse indivíduo”*.

Por fim, aquela que pode ser caracterizada como a definição mais poética, por um lado, ou mais filosófica no entendimento da relação dos indivíduos com a corrupção, é a de Celestino¹⁰¹ quando ele afirma que *“[...] corrupção é você comprar a dignidade de uma pessoa”*.

Podemos, pois concluir que, além de elementos morais, de aspecto mais individualizado, a concepção de corrupção dos membros dessas organizações não governamentais destacam, especialmente, a falta de distinção do público e do privado, fazendo com que corruptos e corruptores se aproveitem do primeiro para os interesses do segundo, dentro de um ambiente de quebra de regras estabelecidas pela sociedade em benefício pessoal, familiar ou de pequenos grupos particulares. Diante disso, é natural que o enfoque de atuação desses grupos se concentre sobre as instituições públicas, buscando estabelecer regras e/ou formas de controle que sejam efetivas para, senão resolver, minimizar a ocorrência da corrupção.

Existem inúmeras possibilidades no combate à corrupção, por certo não será uma única iniciativa, nem mesmo um conjunto específico delas, que dará conta de resolver problema tão vasto. Como destacou Speck (2002, p. 481) ao discutir esses mecanismos de combate:

Talvez tenhamos que abandonar a ideia de um modelo ideal ou até de uma receita individual. Muito mais do que a racionalidade intrínseca a estas

¹⁰⁰ SÁ, Luís Filipe Vellozo Nogueira de. **Depoimento**: 15 nov. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Vitória, ES, 2013. 1 arquivo.mp3 (58 min. 9 seg.).

¹⁰¹ CELESTINO, Paulo Basques. **Depoimento**: 13 out. 2013. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. Ribeirão Bonito, SP, 2013. 1 arquivo.mp3 (33 min. 2 seg.).

construções ideais, contam as experiências históricas, as resistências específicas ou as oportunidades que aparecem em situações concretas.

Assim, coloca-se, pois, de volta, o problema no âmbito da política, das relações de poder que são construídas em cada sociedade num dado momento histórico, o que nos leva a destacar que, para fazer valer seus interesses também nesse campo, um dos elementos centrais é a mobilização dos cidadãos.

A AMARRIBO, ao longo desses anos, pode construir, organizar e difundir uma série de conhecimentos e informações sobre a corrupção, suas causas, formas principais de ocorrência e de combate, por todo o País. Estruturou e consolidou uma rede de organizações não governamentais que, emuladas pelo seu exemplo, atuam mobilizando e conscientizando os cidadãos dos problemas que a corrupção causa e do porque se deve combatê-la. Mais do que isso, a AMARRIBO contribuiu fortemente nos últimos anos para a construção de um sistema de integridade nacional. Por certo, não se pretende aqui, nem mesmo os membros da entidade propugnam isto, que ela tenha sido a força responsável pelas diversas transformações que o País vivenciou nesse campo nos últimos quinze anos, mas, parece justo afirmar que a contribuição da AMARRIBO para as ações de controle e combate à corrupção – sejam estruturais ou conjunturais – tiveram a presença dessa significativa entidade da pequena cidade de Ribeirão Bonito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável o crescimento que ocorreu, nos últimos quase vinte anos, com o número de organizações não governamentais dedicadas, exclusivamente, ou principalmente, ao combate à corrupção e à defesa da transparência pública e do controle social em nosso País.

De uma primeira organizada entidade fundada em 1996, que foi a Transparência, Consciência e Cidadania (TCC–Brasil), sediada em Brasília e então funcionando como a representação brasileira da Transparência Internacional, até hoje, quando temos mais de duas centenas de ONGs; algumas com atuação de âmbito nacional, como a AMARRIBO, o IFC e a Transparência Brasil, outras com atuação em nível estadual, como a Transparência Capixaba e a maioria agindo localmente; o crescimento verificado foi relativamente significativo, mesmo para um país de dimensões continentais, como o Brasil.

É certo também que ao longo do período republicano tivemos um aprimoramento de leis e instituições de combate à corrupção no Brasil. De algumas poucas legislações dispersas, que tiveram seu início lá na década de 1950, fomos construindo um arcabouço jurídico mais consistente para a luta de combate à corrupção. Aqui, sem buscar sermos exaustivos, podemos citar as leis Pitombo-Godói Ilha, de 1957, e Bilac Pinto, de 1958, que tratavam da questão do enriquecimento ilícito de servidores e de penalidades para os casos verificados; depois a Constituição de 1988 estabelecendo, entre outros, a moralidade e a publicidade como princípios constitucionais da Administração Pública no Brasil; a Lei da Improbidade, de 1992; a Lei das Licitações de 1993, a Lei que transformou a compra de voto em crime, de 1999; a inserção dos portais da transparência, em 2009, na Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei da Ficha Limpa, de 2010; a Lei de Acesso à Informação, de 2011; e, por último, a Lei Anticorrupção Empresarial, de 2013, que entrou em vigor em fins de janeiro de 2014.

Também foi construído e/ou aprimorado um conjunto de instituições de controle. De um primeiro Tribunal de Contas da União, criado em 7 de novembro de 1890, e instalado em 17 de janeiro de 1893, hoje temos Tribunais de Contas nos Estados, o

Ministério Público de Contas, os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, que a partir de 1988 ganharam atribuições legais de combate à corrupção e à improbidade administrativa, os órgãos de controle interno, as chamadas controladorias, e a ação da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e das polícias civis estaduais.

Na prática, estamos construindo no Brasil aquilo que a literatura mais atual sobre o tema da corrupção denomina de Sistema de Integridade Nacional, esse conjunto operativo de leis e instituições, promovendo a ética e a transparência pública e combatendo a corrupção.

Isso, de modo algum, significa dizer que não temos mais corrupção ou até mesmo que ela tenha sido reduzida em nosso País, mas demonstra, de modo efetivo, que a sociedade brasileira tem hoje uma rejeição política e legal a ela. Mais ainda, que estamos, pouco a pouco, construindo mecanismos para o seu controle.

Sendo a corrupção um fenômeno que – pela sua natureza – é de difícil mensuração, o que temos, na maioria dos casos, são estimativas de sua incidência. Não é possível afirmar, nem aqui se pretendeu que ao longo do tempo houve aumento ou diminuição da corrupção na sociedade brasileira. O que é justo afirmar, no entanto, é que ocorreu uma transformação na compreensão do fato e uma crescente preocupação por parte dos cidadãos. Sinais disso são a quantidade crescente de matérias que a imprensa nacional e local dedica ao tema e o próprio crescimento do número de organizações da sociedade civil que se dedica ao seu combate, bem como o fortalecimento das instituições de controle e a legislação que foi implantada ao longo dos anos.

Com a República, pela sua própria definição, tínhamos estabelecido em tese a separação entre o público e o privado. Ao longo dos anos, principalmente a partir da Constituição de 1988, fomos transformando isso, de um postulado institucional, digamos abstrato, em práticas políticas e administrativas que são exigidas pela lei e pela sociedade. E esse é, por certo, o elemento central na definição de corrupção como foi aqui abordado.

A compreensão do fato corrupção sofreu um processo de expansão. Aspectos que

não eram assim considerados, até um tempo atrás, passaram a sê-lo. E isso demonstra o caráter histórico do entendimento que o conceito tem. É o caso do nepotismo, que de prática comum e aceita legalmente, passou a ser considerado ilegal, mesmo que ainda eventualmente praticada, com a Súmula Vinculante n. 13, de 21 de agosto de 2008, do Supremo Tribunal Federal.

O próprio discurso de combate à corrupção sofreu transformações em nosso período republicano. Passamos de uma crítica geral ao regime, como essencialmente corrupto, fruto da dominação oligárquica, que era feita, por exemplo, pelo Tenentismo à Primeira República, para um discurso que privilegiava a personalização da corrupção, utilizando o mesmo, muitas vezes com fins políticos e/ou eleitorais, como nos casos de Carlos Lacerda com Getúlio Vargas e João Goulart, e de Fernando Collor de Mello em relação a José Sarney. Como se a simples mudança de um chefe de governo fosse alterar o quadro de corrupção que se afirmava existir. É aquilo que Carvalho (2008) denominou de uma mudança semântica.

Aqui duas constatações são importantes, como destaca Carvalho (2008, p. 239):

Mudou também o tamanho da corrupção política. A corrupção depende da natureza e do tamanho do Estado. Quanto mais despótico o Estado, maior a corrupção pela dificuldade de combatê-la. Quanto maior o Estado, quanto mais recursos ele controlar, maiores as oportunidades de corrupção.

Ainda hoje existe, muitas vezes, uma tentativa de se caracterizar grupos ou partidos políticos como os “donos” da corrupção. Isso, como já demonstrou de modo muito explícito o caso de Ribeirão Bonito, onde dois prefeitos, de grupos políticos não só distintos, mas antagônicos foram cassados, não é verdade. A corrupção ocorre, ou pode ocorrer, em qualquer instituição, seja ela dominada pelo partido “A”, “B” ou “C”. Por isso, é necessário que a luta contra ela se transforme numa política pública que tenha continuidade no tempo, algo, portanto, institucional, como existe para a saúde, a educação e tantos outros setores da vida nacional.

Mais recentemente, o movimento das organizações não governamentais tem procurado estabelecer uma discussão em torno da institucionalidade do tema. Por certo, combate-se a corrupção que é, ao fim e ao cabo, realizada por pessoas

concretas, e isso exige punição, mas o foco, como demonstra a ação da AMARRIBO e de inúmeras ONGs da Rede, é a criação de instrumentos legais e operacionais que propiciem uma efetiva redução da ocorrência da corrupção, o que ao menos em tese é algo mais fácil de realizar num regime democrático. Essa preocupação é tanto mais relevante diante da compreensão demonstrada por todos os entrevistados de que a corrupção é um fenômeno social que não acaba, e da constatação de que o Estado Brasileiro, ao longo do período recente, cresceu de tamanho, buscando-se, isso sim, a sua efetiva e constante redução.

Além disso, existe uma preocupação de combate à corrupção como instrumento de defesa da democracia e isso é algo diferente do discurso que personifica a corrupção, e de demonstrar que as consequências sociais e econômicas são bastante negativas para os cidadãos e as empresas. Por causa da corrupção, costumam apontar os membros das organizações não governamentais, como nas entrevistas realizadas, temos problemas na saúde, na educação, na segurança pública, na infraestrutura econômica, pois os recursos públicos acabam não sendo gastos como e na quantidade que deveriam, e na competitividade do País, pois a corrupção acaba, também ela, por aumentar o chamado “Custo Brasil”, entre outros problemas.

Por certo existem ainda inúmeros problemas para um combate mais efetivo à corrupção. Os mais apontados, sendo normalmente o trabalho muito formal desenvolvido pelos órgãos de controle externo e interno e a lentidão do processo decisório no Poder Judiciário. Isso estimula a impunidade que é, via regra, apontada como uma das causas principais, senão a mais importante, para a ocorrência da corrupção, seja pelos ativistas sociais, seja pela literatura especializada.

Reconhecer o papel de destaque que a organização não governamental Amigos Associados de Ribeirão Bonito teve e tem no desenvolvimento da luta da sociedade civil organizada contra a corrupção no Brasil é uma obviedade, que, no entanto, precisa ser feita. A AMARRIBO desenvolveu um exemplo prático que inspirou cidadãos de inúmeros municípios do País a se organizarem e também partirem para esse esforço. Não só, também sistematizou – e sempre preocupou-se em atualizá-lo – o conhecimento que foi adquirido no processo de cassação de prefeitos e

vereadores da cidade, por meio do livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. Mas foi além e se colocou a disposição para propagar a experiência, por meio de palestras e debates, entre outros, e percebeu que para a continuidade do esforço havia a necessidade de organizar uma rede de instituições, e para isso contou . Por fim, colocou a necessidade de aprimoramento institucional e, para tanto, esforçou-se na realização de eventos que pudessem apontar nessa direção. Com esse intuito, organizou os dois encontros nacionais de cidadania e controle social da administração pública municipal e participou da coordenação de tantos outros, como, por exemplo, do I Seminário Nacional de Controle Social.

Disseminar as boas práticas de governo, com medidas concretas de transparência pública e controle social, muitas delas inspiradas pelas ONGs, além das ações concretas de combate à corrupção dessas organizações, é algo que a AMARRIBO e outras entidades já fazem, mas que pode, com certeza, ser ampliado e para servir de exemplo para outras cidades do País. Isso, conforme aponta a 5ª edição de *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*, aconteceu com Realeza (PR) e como destacado por Lizete Verilo [informação verbal] em Cachoeira Dourada (GO), Januária (MG) e Antonina do Norte (CE). Para isso servem também os inúmeros fóruns de discussão que se organizam no Brasil e no mundo.

O combate à corrupção por parte das organizações não governamentais não é feito sem dificuldades. Por um lado temos as dificuldades de sustentabilidade financeira das ONGs, boa parte delas não tendo membros com qualificação e/ou em quantidades suficientes para a elaboração de projetos de captação de recursos, além de certo desinteresse de empresas em envolver-se diretamente nesse tipo de ação, dado as relações estabelecidas com os poderes estatais, e isso tudo restringe a sua capacidade de ação. Por outro temos um grau ainda pequeno de participação dos cidadãos, seja diretamente nas próprias organizações, seja em atividades que elas promovem. Questão que, aliás, foi destacada em inúmeras entrevistas. Perseguições políticas, especialmente no âmbito municipal, e a cooptação por parte dos poderes políticos, completam a lista das principais dificuldades para uma ação continuada.

Todo esse conjunto de dificuldades enfrentadas pelas organizações não

governamentais exige delas um trabalho de qualificação de seus quadros, de profissionalização na busca e utilização de recursos e na mobilização dos cidadãos. Só assim, como inclusive destacado em algumas entrevistas, elas darão o salto de qualidade onde se esgota a capacidade do trabalho voluntário, até agora a força fundamental para a existência dessas ONGS.

Cabe ainda destacar que os cidadãos, e por consequência as organizações nas quais eles participam, que se mobilizam no combate à corrupção precisam de uma compreensão mais clara da natureza do fenômeno e das suas formas de produção e reprodução. Aqui, como tem crescentemente acontecido, com mais e mais estudos sendo realizados nas diversas áreas do conhecimento, é importante destacar a necessidade de contínuo envolvimento do mundo acadêmico, somente assim será possível passarmos de uma concepção muito personalizada e imediatista, diga-se ilusória, do combate à corrupção, para ações que são desenvolvidas dentro de uma estratégia coerente de trabalho, compreendendo a característica histórica, portanto mutável, e complexa do que se denomina de corrupção.

De todo modo como podemos constatar, mesmo sem o saber, os membros das organizações não governamentais agem em consonância com pensadores desde a Grécia Antiga e, especialmente, do Renascimento que, para combater a corrupção, aí pensada muito mais como um processo de degeneração do regime político do que como um ato de desvio de recursos públicos para fins particulares, recomendavam uma ativa participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Como destaca Filgueiras (2008a, p. 61-62),

A solução proposta pelo humanismo cívico, movimento nascente no século XV, é recriar o ideal de uma vida ativa e independente por parte dos cidadãos, tendo em vista a redescoberta do tema das virtudes e da corrupção. [...]. Colocando as virtudes no centro da reflexão política, os autores do republicanismo cívico escolheram como horizonte de debate o problema da ação política dos governantes e o problema da legitimação deles junto à sociedade. [...]. a corrupção estaria relacionada à apatia política e ao não cumprimento do dever [...].

Muito há, com toda certeza, por se fazer no campo do combate à corrupção em nosso País, mas temos sinais promissores, seja do ponto de vista da construção de um aparato legal-organizacional, o chamado sistema de integridade nacional, seja da participação dos cidadãos, de que avanços foram feitos e que as perspectivas

futuras são – ao menos – promissoras. O papel da AMARRIBO, bem como de outras organizações não governamentais, trabalhando de forma independente, mas também e principalmente em rede, na medida em que colocam pressão social sobre os poderes públicos, foi, é, e continuará sendo relevante num futuro próximo.

Como destaca Carlos Antônio Leite Brandão (2008, p. 194),

[...] Do ponto de vista da *polis*, dá-se a corrupção quando dilui-se o 'muro' entre a esfera pública e o interesse privado, facultando a este roubar – *privare* – aqueles bens e serviços comuns. Corrompe-se, assim, não apenas o patrimônio público, mas, antes, o próprio corpo político que o constituiu e as leis que o mantinham. Não se trata de pensar a corrupção apenas como degeneração moral do governante ou do agente público, mas, principalmente, como deterioração da *polis* e das ideias de cidade e de bem público no interior de toda a comunidade política; não apenas de condenar o legislador ou funcionário público corrupto, mas também o próprio corruptor anônimo que se fortalece num universo em que o bem comum, a *polis* e a sua lei encontram-se fragilizados.

É nessa perspectiva que a AMARRIBO, e porque não dizer a rede de ONGs de combate à corrupção, tem atuado. A defesa da separação entre o público e o privado e da vida democrática, com seu ordenamento legal e social, para assim fortalecer o bem comum e a própria sociedade.

6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ADVERSE, Helton Maquiavel. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 37-45.

AGOSTINHO, Santo. **A cidade de Deus**: parte I. Petrópolis,RJ: Vozes, 2012.

AMARRIBO BRASIL. **Conheça Estatuto Social**. Disponível em: <http://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca/estatuto_social>. Acesso em: 29 jan. 2014.

AMARRIBO BRASIL. **Fotos**. Disponível em: <http://bkpsiteold.amarribo.org.br/index.php?option=com_phocagallery&view=category&id=31&Itemid=203>. Acesso em: 20 jan.2014.

ARAÚJO, Cícero. Rousseau e Hume. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 65-71.

ARISTÓTELES. **Da geração e da corrupção**: seguido de convite a filosofia. São Paulo: Landy, 2001.

_____.ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006. (Coleção a obra-prima de cada autor; 61).

ARRUDA, Marcos; BOFF, Leonardo. **Globalização**: desafios socioeconômicos, éticos e educativos. 2. ed. Petrópolis,RJ: Vozes, 2001.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo**: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARBEIRO, Heródoto. Mídia e investigação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas,SP: UNICAMP, 2002. p. 409-420.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BAZERMAN, Max; TENBRUNSEL, Ann. **Antiético, eu?** Descubra por que não somos tão éticos quanto pensamos e o que podemos fazer a respeito. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**: uma tentativa de previsão social. São Paulo: Cultrix, 1976.

BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 103-109.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, Florianópolis, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <<https://journal.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. Corrupção e cidade. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 193-201.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n. 13. In: _____. **Súmulas na Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 7 nov. 2013.

CANÊDO, Letícia Bicalho. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 517-543.

CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 25-35.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 237-241.

_____. A involução da participação eleitoral no Brasil, 1821 -1930. In: CARVALHO, José Murilo; CAMPOS, Adriana Pereira (Org.). **Perspectivas da cidadania no**

Brasil Império. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 37-58.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999a. (Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, v. 1).

_____. **Fim de milênio.** São Paulo: Paz e Terra, 1999b. (Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, v. 3).

CHAUÍ, Marilena. Espinosa. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 47-56.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.

CORRUPÇÃO. In: ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia.** 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 214.

CORRUPÇÃO. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giovanni. **Dicionário de política.** 5. ed. Brasília: UNB, 2000, p. 291-293.

COUTINHO, Joana. As ONGs: Origens e (des)caminhos. **Revista Lutas Sociais,** São Paulo, n. 13/14, p. 58, 2005.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?.** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

_____. **Carnavais, malandros e heróis:** para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVIS, Mike. **Dead cities and other tales.** New York: New Press, 2002.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 187-192.

DREIFUSS, René Armand. **1964:** a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global.** Brasília: UNB, 2002.

ESPINOSA. **Tratado teológico-político**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EUBEN, J. Peter. Corruption. In: TERENCE BALL, James Farr; HANSON, R. L. Hanson (Ed.). **Political innovation and conceptual change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. p. 220-246.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1975.

FERNANDES, Maria Cristina. A fila dupla não sai nos jornais. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 191-218.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao Golpe Civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Coleção O Brasil republicano; v. 3).

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 209-218.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008a.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008b. p. 353-361.

_____. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-162.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Os controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002. p. 29-50.

FRAGOSO, João Luís. Os primeiros tempos da ordem republicana. In: LINHARES, Maria Yedda. **História Geral do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 187-196.

FRANCO, Maria Sílvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002. p. 377-408.

GASPARI, Elio. A bela história da deposição de um prefeito corrupto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2804200211.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2013.

GIDDENS, Anthony. **Para além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: UNB, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da G. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 559-564.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. _____. **Multidão: guerra e democracia na era do Império**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBS, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUME, David. **Tratado da natureza humana**. São Paulo: UNESP: Imprensa Oficial,

2000.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajetória política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (Org.). **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2010. Rio de Janeiro: Estudos e Pesquisas, 2012. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf. Acesso em: 5 dez. 2013.

JUSBASIL. **Artigo 8 - Ato Constitucional 5/68**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/12084942/artigo-8-ato-institucional-n-5-de-13-de-dezembro-de-1968>. Acesso em: 7 out. 2013.

KEANE, John. **Vida e morte da democracia**. São Paulo: Edições 70, 2010.

LAGROU, Pieter. Sobre a atualidade da história do tempo presente. In: PÔRTO JUNIOR, Gilson (Org.). **História do tempo presente**. Bauru, SP: EDUSC, 2007. p. 31-45.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. 239 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

_____. (Org.). **Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc.** Rio de Janeiro: NAU, 1998.

LARANJA, Anselmo Laghi. **Negócios públicos, riquezas privadas: o escândalo dos “anões do orçamento” (1993-1994)**. Vitória: Flor & Cultura, 2006.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEITE, Miriam Moreira. **A condição feminina no Rio de Janeiro, século XIX** – antologia de textos de viajantes estrangeiros. São Paulo: EDUSP, 1984.

LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil: uma interpretação**. 3. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2012.

MALTCHIK, Roberto; HERDY, Thiago. Corruptos somam apenas 0,12% do total de presos no Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 dezembro 2012. País. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/corruptos-somam-apenas-012-do-total-de-presos-no-brasil-6469953>>. Acesso em: 11 maio 2013.

MANZINI, Eduardo José. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26-27, p. 149-158, 1990-1991.

_____. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi estruturada. In: MARQUEZINE, Maria Cristina.; ALMEIDA, Maria Amélia.; OMOTE, Sadão (Org.). **Colóquios sobre pesquisa em educação especial**. Londrina: EDUEL, 2003. p. 11-25.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MATTOS, Hebe. A vida política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Org.). **A abertura para o mundo, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. (Coleção História do Brasil Nação: 1808 - 2010; v. 3).

MAURO, Paolo. Corruption and Growth. **Quarterly Journal of Economics** , v. 110, n. 3, p. 681-712, august 1995.

_____. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002. p. 135-168.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis,RJ: Vozes, 2001.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil Republicano – 1954-1964. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 243-249.

MULLER, Helena Isabel. História do tempo presente: algumas reflexões. In: PÔRTO JUNIOR, Gilson (Org.). **História do tempo presente**. Bauru, SP: EDUSC, 2007. p. 17-30.

NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das; MACHADO, Humberto Fernandes. **O Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

OLIVEIRA, Anna Cynthia de. O papel da sociedade civil no controle da corrupção. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002. p. 421-435.

ONG. In: **Dicionário online Priberam**. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/ONG>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

ORGANIZAÇÕES EM DEFESA DOS DIREITOS E BENS COMUNS. **Estatuto Social**. Disponível em: <http://abong.org.br/quem_somos.php?id=3>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

PACINI, Mário. Administração pública: importância do controle. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 124-137.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 477-483.

PETRAS, James. ONGs ao Serviço do Imperialismo. In: PETRAS, J.; WELTMEYER, H. **Hegemonia dos Estados Unidos no Novo Milênio**. Petrópolis: Vozes, 2000.

PINSKY, Jaime. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004.

PINTO, Celi Regina Jardim. ONGs. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 441-447.

PLATÃO. **A República**. Belém: EDUFPA, 2000.

POPE, Jeremy. **Confronting Corruption**: the elements of a national integrity system (TI Source Book). Berlim: Transparency International, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone**: the collapse and revival of american community. New York: Simon & Schuster, 2000.

_____. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

RELATÓRIOS de Atividades Projeto Adote um Município – A1M e Instituto e Fiscalização e Controle – IFC 2004. Disponível em: http://personalizados.msisites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_628_relata_2004.pdf. Acesso em: 6 jan. 2014.

RIBEIRO, Darcy. **Aos trancos e barrancos**: como o Brasil deu no que deu. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 57-63.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978a (Coleção Os Pensadores).

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1978b (Coleção Os Pensadores).

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 543-550.

SALAMON, Lester M. et al. **Global Civil Society**: dimensions of the nonprofit sector. Baltimore: The John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **As barbas do imperador**: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

_____. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.).

Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 227-236.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar:** a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHETH, D. L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 85-131.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Conquista e colonização da América portuguesa. In: LINHARES, Maria Yedda. **História geral do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 15-68.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2001.

SIMÕES, Rafael Cláudio. **Transparência em foco**. Vitória: Transparência Capixaba, 2007.

SIMÕES, Roberto Garcia. Desenvolvimento econômico do Espírito Santo. In: BITTENCOURT, Gabriel (Org.). **Espírito Santo:** um painel da nossa história. Vitória, ES: Secretaria de Estado da Cultura e Esporte, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs:** os novos atores da "aldeia global". Paper apresentado no GT01 Cidadania, conflito e transformações urbanas, na XX Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, out. 1996.

SORJ, Bernardo. Relações Norte-Sul entre sociedades civis: ONGs e dependência. **Working Paper 1**, nov. 2005. In: BIBLIOTECA VIRTUAL MARIAN E ARTHUR EDELSTEIN. Disponível em: http://www.centroedelstein.org.br/PDF/WorkingPapers/WP_1_Portugues.pdf. Acesso em: 11 nov. 2013.

SOUZA, Herbert de. **As ONGs na década de 90**. Rio de Janeiro: ISER/Comunicações do ISER, 1991.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, SP:

UNICAMP, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência**. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 2002. p. 227-258.

SPECK, Bruno Wilhelm. Tribunais de Contas. In: AVRITZER, Leonardo et. al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado**: história oral. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade**. 6. ed. Petrópolis,RJ: Vozes, 1999.

TREVISAN, Antoninho Marmo et al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. amp. Cotia,SP: Ateliê Editorial, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VERILLO, Josmar. Prefácio. In: SIMÕES, Rafael Cláudio (Org.). **Transparência em foco**. Vitória,ES: Transparência Capixaba, 2007.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Brasília: UNB, 2003.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

WEFFORT, Francisco Correia. **O populismo na política brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José C. M. **Formação do Brasil Colonial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

ANEXOS

ANEXO 1 - CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

Preâmbulo

OS ESTADOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS,

CONVENCIDOS de que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos;

CONSIDERANDO que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício;

PERSUADIDOS de que o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social;

RECONHECENDO que, muitas vezes, a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins;

CONVENCIDOS da importância de gerar entre a população dos países da região uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção;

RECONHECENDO que a corrupção, em alguns casos, se reveste de transcendência internacional, o que exige por parte dos Estados uma ação coordenada para combatê-la eficazmente;

CONVENCIDOS da necessidade de adotar o quanto antes um instrumento internacional que promova e facilite a cooperação internacional para combater a corrupção e, de modo especial, para tomar as medidas adequadas contra as pessoas que cometam atos de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculados a esse exercício, bem como a respeito dos bens que sejam fruto desses atos;

PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS com os vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade, em todos os níveis;

TENDO PRESENTE que, para combater a corrupção, é responsabilidade dos Estados erradicar a impunidade e que a cooperação entre eles é necessária para que sua ação neste campo seja efetiva;

DECIDIDOS a envidar todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas e nos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício,

CONVIERAM em assinar a seguinte

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

Artigo I

Definições

Para os fins desta Convenção, entende-se por:

"Função pública" toda atividade, temporária ou permanente, remunerada ou honorária realizada por uma pessoa física em nome do Estado ou a serviço do Estado ou de suas entidades, em qualquer de seus níveis hierárquicos.

"Funcionário público", "funcionário de governo" ou "servidor público" qualquer funcionário ou empregado de um Estado ou de suas entidades, inclusive os que tenham sido selecionados, nomeados ou eleitos para desempenhar atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos.

"Bens" os ativos de qualquer tipo, quer sejam móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos e instrumentos legais que comprovem ou pretendam comprovar a propriedade ou outros direitos sobre estes ativos, ou que se refiram à propriedade ou outros direitos.

Artigo II

Propósitos

Os propósitos desta Convenção são:

- I. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e
2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

Artigo III

Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.
2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.
3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.
4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.
5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.
6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção.
7. Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção.
8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.
9. Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.
10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.
11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.
12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.

Artigo IV

Âmbito

Esta Convenção é aplicável sempre que o presumido ato de corrupção seja cometido ou produza

seus efeitos em um Estado Parte.

Artigo V

Jurisdição

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que forem necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre os delitos que tiver tipificado nos termos desta Convenção, quando o delito for cometido em seu território.
2. Cada Estado Parte poderá adotar as medidas que sejam necessárias para estabelecer sua jurisdição em relação aos delitos que haja tipificado, nos termos desta Convenção, quando o delito for cometido por um de seus cidadãos ou por uma pessoa que tenha sua residência habitual em seu território.
3. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer sua jurisdição em relação aos delitos que haja tipificado, nos termos desta Convenção, quando o suspeito se encontrar em seu território e a referida parte não o extraditar para outro país por motivo da nacionalidade do suspeito.
4. Esta Convenção não exclui a aplicação de qualquer outra regra de jurisdição penal estabelecida por uma parte em virtude de sua legislação nacional.

Artigo VI

Atos de corrupção

- I. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:
 - a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
 - b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
 - c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
 - d. o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
 - e. a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.
2. Esta Convenção também é aplicável por acordo mútuo entre dois ou mais Estados Partes com referência a quaisquer outros atos de corrupção que a própria Convenção não defina.

Artigo VII

Legislação interna

Os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tipificar como delitos em seu direito interno os atos de corrupção descritos no artigo VI, parágrafo I, e para facilitar a cooperação entre eles nos termos desta Convenção.

Artigo VIII

Suborno transnacional

Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, como dádivas, favores, promessas ou vantagens em troca da realização ou omissão, por

esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial.

Entre os Estados Partes que tenham tipificado o delito de suborno transnacional, este será considerado um ato de corrupção para os propósitos desta Convenção.

O Estado Parte que não tenha tipificado o suborno transnacional prestará a assistência e cooperação previstas nesta Convenção relativamente a este delito, na medida em que o permitirem as suas leis.

Artigo IX

Enriquecimento ilícito

Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente.

Entre os Estados Partes que tenham tipificado o delito de enriquecimento ilícito, este será considerado um ato de corrupção para os propósitos desta Convenção.

O Estado Parte que não tenha tipificado o enriquecimento ilícito prestará a assistência e cooperação previstas nesta Convenção relativamente a este delito, na medida em que o permitirem as suas leis.

Artigo X

Notificação

Quando um Estado Parte adotar a legislação a que se refere o parágrafo I dos artigos VIII e IX, notificará o Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, que, por sua vez, notificará os demais Estados Partes. Os delitos de suborno transnacional e de enriquecimento ilícito, no que se refere a este Estado Parte, serão considerados atos de corrupção para os propósitos desta Convenção a partir de 30 dias, contados da data da referida notificação.

Artigo XI

Desenvolvimento Progressivo

I. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem:

a. o aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros, por parte do funcionário público ou pessoa no exercício de funções públicas de qualquer tipo de informação reservada ou privilegiada da qual tenha tomado conhecimento em razão ou por ocasião do desempenho da função pública;

b. o uso ou aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros por parte de funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas de qualquer tipo de bens do Estado ou de empresas ou instituições em que este tenha parte aos quais tenha tido acesso em razão ou por ocasião do desempenho da função;

c. toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado; e

d. o desvio de bens móveis ou imóveis, dinheiro ou valores pertencentes ao Estado para fins não relacionados com aqueles aos quais se destinavam a um organismo descentralizado ou a um particular, praticado, em benefício próprio ou de terceiros, por funcionários públicos que os tiverem recebido em razão de seu cargo, para administração, guarda ou por outro motivo.

2. Entre os Estados Partes que os tenham tipificado, estes delitos serão considerados atos de corrupção para os propósitos desta Convenção.

3. O Estado Parte que não tiver tipificado qualquer dos delitos definidos neste artigo prestará a assistência e cooperação previstas nesta Convenção relativamente a esses delitos, na medida em que o permitirem as suas leis.

Artigo XII

Efeitos sobre o patrimônio do Estado

Para os fins desta Convenção, não será exigível que os atos de corrupção nela descritos produzam prejuízo patrimonial para o Estado.

Artigo XIII

Extradição

1. Este artigo será aplicado aos delitos tipificados pelos Estados Partes de conformidade com esta Convenção.
2. Cada um dos delitos a que se aplica este artigo será considerado como incluído entre os delitos que dão lugar a extradição em todo tratado de extradição vigente entre os Estados Partes. Os Estados Partes comprometem-se a incluir esses delitos como base para a concessão da extradição em todo tratado de extradição que celebrarem entre si.
3. Se um Estado Parte que subordinar a extradição à existência de um tratado receber uma solicitação de extradição de outro Estado Parte com o qual não estiver vinculado por nenhum tratado de extradição, poderá considerar esta Convenção como a base jurídica da extradição em relação aos delitos a que se aplica este artigo.
4. Os Estados Partes que não subordinarem a extradição à existência de um tratado reconhecerão os delitos a que se aplica este artigo como delitos suscetíveis de extradição entre si.
5. A extradição estará sujeita às condições previstas pela legislação do Estado Parte requerido ou pelos tratados de extradição aplicáveis, incluídos os motivos pelos quais o Estado Parte requerido pode recusar a extradição.
6. Se a extradição solicitada em razão de um delito a que se aplique este artigo foi recusada baseando-se exclusivamente na nacionalidade da pessoa reclamada, ou por o Estado Parte requerido considerar-se competente, o Estado Parte requerido submeterá o caso a suas autoridades competentes para julgá-lo, a menos que tenha sido acordado em contrário com o Estado Parte requerente, e o informará oportunamente do seu resultado final.
7. Sem prejuízo do disposto em seu direito interno e em seus tratados de extradição, o Estado Parte requerido, por solicitação do Estado Parte requerente, poderá depois de certificar-se de que as circunstâncias o justificam e têm caráter urgente proceder à detenção da pessoa cuja extradição se solicitar e que se encontrar em seu território, ou adotar outras medidas adequadas para assegurar seu comparecimento nos trâmites de extradição.

Artigo XIV

Assistência e cooperação

1. Os Estados Partes prestarão a mais ampla assistência recíproca, em conformidade com suas leis e com os tratados aplicáveis, dando curso às solicitações emanadas de suas autoridades que, de acordo com seu direito interno, tenham faculdades para investigar ou processar atos de corrupção definidos nesta Convenção, com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar os processos e as diligências ligadas à investigação ou processo penal por atos de corrupção.
2. Além disso, os Estados Partes prestarão igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção. Com esta finalidade, facilitarão o intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensarão atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção.

Artigo XV

Medidas sobre bens

1. Em conformidade com as legislações nacionais aplicáveis e os tratados pertinentes ou outros acordos que estejam em vigor entre eles, os Estados Partes prestarão mutuamente a mais ampla assistência possível para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens obtidos ou provenientes da prática dos delitos tipificados de acordo com esta Convenção, ou os bens usados para essa prática, ou o respectivo produto.

2. O Estado Parte que executar suas próprias sentenças de confisco, ou as sentenças de outro Estado Parte, a respeito dos bens ou produtos mencionados no parágrafo anterior deste artigo, disporá desses bens ou produtos segundo sua própria legislação. Na medida em que o permitirem suas leis e nas condições que considere adequadas, esse Estado Parte poderá transferir esses bens ou produtos, total ou parcialmente, para outro Estado Parte que tenha prestado assistência na investigação ou nas diligências judiciais conexas.

Artigo XVI

Sigilo bancário

1. O Estado Parte requerido não poderá negar-se a proporcionar a assistência solicitada pelo Estado Parte requerente alegando sigilo bancário. Este artigo será aplicado pelo Estado Parte requerido em conformidade com seu direito interno, com suas disposições processuais e com os acordos bilaterais ou multilaterais que o vinculem ao Estado Parte requerente.

2. O Estado Parte requerente compromete-se a não usar informações protegidas por sigilo bancário que receba para propósito algum que não o do processo que motivou a solicitação, salvo com autorização do Estado Parte requerido.

Artigo XVII

Natureza do Ato

Para os fins previstos nos artigos XIII, XIV, XV e XVI desta Convenção, o fato de os bens provenientes do ato de corrupção terem sido destinados a finalidades políticas ou a alegação de que um ato de corrupção foi cometido por motivações ou finalidades políticas não serão suficientes, por si sós, para considerá-lo como delito político ou como delito comum vinculado a um delito político.

Artigo XVIII

Autoridades centrais

1. Para os propósitos da assistência e cooperação internacionais previstas nesta Convenção, cada Estado Parte poderá designar uma autoridade central ou utilizar as autoridades centrais previstas nos tratados pertinentes ou outros acordos.

2. As autoridades centrais estarão encarregadas de formular e receber as solicitações de assistência e cooperação a que se refere esta Convenção.

3. As autoridades centrais comunicar-se-ão de forma direta para os efeitos desta Convenção.

Artigo XIX

Aplicação no Tempo

Sem prejuízo dos princípios constitucionais, do ordenamento jurídico interno de cada Estado e dos tratados vigentes entre os Estados Partes, o fato de o presumido ato de corrupção ter sido cometido antes desta Convenção entrar em vigor não impedirá a cooperação processual em assuntos criminais, entre os Estados Partes. Esta disposição não afetará em caso algum o princípio da não retroatividade da lei penal nem sua aplicação interromperá os prazos de prescrição que estejam correndo em relação aos delitos anteriores à data da entrada em vigor desta Convenção.

Artigo XX

Outros acordos ou práticas

Nenhuma das normas desta Convenção será interpretada no sentido de impedir que os Estados Partes prestem, reciprocamente, cooperação com base no previsto em outros acordos internacionais, bilaterais ou multilaterais, vigentes ou que forem celebrados no futuro entre eles, ou em qualquer outro acordo ou prática aplicável.

Artigo XXI

Assinatura

Esta Convenção ficará aberta à assinatura dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos.

Artigo XXII

Ratificação

Esta Convenção está sujeita a ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados na Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos.

Artigo XXIII

Adesão

Esta Convenção ficará aberta à adesão de qualquer outro Estado. Os instrumentos de adesão serão depositados na Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos.

Artigo XXIV

Reserva

Os Estados Partes poderão formular reservas a esta Convenção no momento de aprová-la, assiná-la, ratificá-la ou a ela aderir, desde que sejam compatíveis com o objeto e propósitos da Convenção e versem sobre uma ou mais disposições específicas.

Artigo XXV

Entrada em vigor

Esta Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que haja sido depositado o segundo instrumento de ratificação. Para cada Estado que ratificar a Convenção ou a ela aderir depois de haver sido depositado o segundo instrumento de ratificação, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que esse Estado haja depositado seu instrumento de ratificação ou de adesão.

Artigo XXVI

Denúncia

Esta Convenção vigorará por prazo indefinido, mas qualquer dos Estados Partes poderá denunciá-la. O instrumento de denúncia será depositado na Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos. Transcorrido um ano da data do depósito do instrumento de denúncia, os efeitos da Convenção cessarão para o Estado denunciante, mas subsistirão para os demais Estados Partes.

Artigo XXVII

Protocolos adicionais

Qualquer Estado Parte poderá submeter à consideração dos outros Estados Partes, por ocasião de um período de sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, projetos de protocolos adicionais a esta Convenção, com a finalidade de contribuir para a consecução dos propósitos relacionados no artigo II.

Cada protocolo adicional estabelecerá as modalidades de sua entrada em vigor e será aplicado somente entre os Estados Partes nesse protocolo.

Artigo XXVIII

Depósito do instrumento original

O instrumento original desta Convenção, cujos textos em português, espanhol, francês e inglês são igualmente autênticos, será depositado na Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, que enviará cópia autenticada do seu texto ao Secretariado das Nações Unidas, para seu registro de publicação, de conformidade com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas. A Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos notificará aos Estados membros da referida Organização e aos Estados que houverem aderido à Convenção as assinaturas e os depósitos de instrumentos de ratificação, adesão e denúncia, bem como as reservas eventualmente formuladas.

ANEXO 2 - CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

Preâmbulo

Os Estados Partes da presente convenção,

Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;

Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;

Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;

Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilícitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;

Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade;

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;

Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção;

Elogiando o trabalho da Comissão de Prevenção de Delitos e Justiça Penal e o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito na prevenção e na luta contra a corrupção;

Recordando o trabalho realizado por outras organizações internacionais e regionais nesta esfera, incluídas as atividades do Conselho de Cooperação Aduaneira (também denominado Organização Mundial de Aduanas), o Conselho Europeu, a Liga dos Estados Árabes, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana e a União Européia;

Tomando nota com reconhecimento dos instrumentos multilaterais encaminhados para prevenir e combater a corrupção, incluídos, entre outros, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Européias e dos Estados Partes da União Européia, aprovado pelo Conselho da União Européia em 26 de maio de 1997, o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 27 de janeiro de 1999, o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999 e a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003;

Acolhendo com satisfação a entrada em vigor, em 29 de setembro de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional;

Chegaram em acordo ao seguinte:

Capítulo I
Disposições gerais
Artigo 1
Finalidade

A finalidade da presente Convenção é:

- a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;
- c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Artigo 2
Definições

Aos efeitos da presente Convenção:

- a) Por "funcionário público" se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como "funcionário público" na legislação interna de um Estado Parte. Não obstante, aos efeitos de algumas medidas específicas incluídas no Capítulo II da presente Convenção, poderá entender-se por "funcionário público" toda pessoa que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte;
- b) Por "funcionário público estrangeiro" se entenderá toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um país estrangeiro, já designado ou empossado; e toda pessoa que exerça uma função pública para um país estrangeiro, inclusive em um organismo público ou uma empresa pública;
- c) Por "funcionário de uma organização internacional pública" se entenderá um funcionário público internacional ou toda pessoa que tal organização tenha autorizado a atuar em seu nome;
- d) Por "bens" se entenderá os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis e os documentos ou instrumentos legais que creditem a propriedade ou outros direitos sobre tais ativos;
- e) Por "produto de delito" se entenderá os bens de qualquer índole derivados ou obtidos direta ou indiretamente da ocorrência de um delito;
- f) Por "embargo preventivo" ou "apreensão" se entenderá a proibição temporária de transferir, converter ou trasladar bens, ou de assumir a custódia ou o controle temporário de bens sobre a base de uma ordem de um tribunal ou outra autoridade competente;
- g) Por "confisco" se entenderá a privação em caráter definitivo de bens por ordem de um tribunal ou outra autoridade competente;
- h) Por "delito determinante" se entenderá todo delito do qual se derive um produto que possa passar a constituir matéria de um delito definido no Artigo 23 da presente Convenção;
- i) Por "entrega vigiada" se entenderá a técnica consistente em permitir que remessas ilícitas ou suspeitas saiam do território de um ou mais Estados, o atravessem ou entrem nele, com o conhecimento e sob a supervisão de suas autoridades competentes, com o fim de investigar um delito e identificar as pessoas envolvidas em sua ocorrência.

Artigo 3
Âmbito de aplicação

1. A presente Convenção se aplicará, de conformidade com suas disposições, à prevenção, à investigação e à instrução judicial da corrupção e do embargo preventivo, da apreensão, do confisco e da restituição do produto de delitos identificados de acordo com a presente Convenção.

2. Para a aplicação da presente Convenção, a menos que contenha uma disposição em contrário, não será necessário que os delitos enunciados nela produzam dano ou prejuízo patrimonial ao Estado.

Artigo 4
Proteção da soberania

1. Os Estados Partes cumprirão suas obrigações de acordo com a presente Convenção em consonância com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados.

2. Nada do disposto na presente Convenção delegará poderes a um Estado Parte para exercer,

no território de outro Estado, jurisdição ou funções que a legislação interna desse Estado reserve exclusivamente a suas autoridades.

Capítulo II

Medidas preventivas

Artigo 5

Políticas e práticas de prevenção da corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.

3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.

4. Os Estados Partes, segundo procede e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, colaborarão entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes na promoção e formulação das medidas mencionadas no presente Artigo. Essa colaboração poderá compreender a participação em programas e projetos internacionais destinados a prevenir a corrupção.

Artigo 6

Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:

- a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas;
- b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.

2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções.

3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da(s) autoridade(s) que possa(m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção.

Artigo 7

Setor Público

1. Cada Estado Parte, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procurará adotar sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer tais sistemas. Estes:

- a) Estarão baseados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão;
- b) Incluirão procedimentos adequados de seleção e formação dos titulares de cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção, assim como, quando proceder, a rotação dessas pessoas em outros cargos;
- c) Fomentarão uma remuneração adequada e escalas de soldo equitativas, tendo em conta o nível de desenvolvimento econômico do Estado Parte;
- d) Promoverão programas de formação e capacitação que lhes permitam cumprir os requisitos de desempenho correto, honroso e devido de suas funções e lhes proporcionem capacitação especializada e apropriada para que sejam mais conscientes dos riscos da corrupção inerentes ao desempenho de suas funções. Tais programas poderão fazer referência a códigos ou normas de conduta nas esferas pertinentes.

2. Cada Estado Parte considerará também a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a fim de estabelecer critérios para a candidatura e eleição a cargos públicos.

3. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de

conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos.

4. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, procurará adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas.

Artigo 8

Códigos de conduta para funcionários públicos

1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos.

2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.

3. Com vistas a aplicar as disposições do presente Artigo, cada Estado Parte, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, tomará nota das iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais, tais como o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, que figura no anexo da resolução 51/59 da Assembleia Geral de 12 de dezembro de 1996.

4. Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.

5. Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo.

Artigo 9

Contratação pública e gestão da fazenda pública

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão abordar, entre outras coisas:

a) A difusão pública de informação relativa a procedimentos de contratação pública e contratos, incluída informação sobre licitações e informação pertinente ou oportuna sobre a adjudicação de contratos, a fim de que os licitadores potenciais disponham de tempo suficiente para preparar e apresentar suas ofertas;

b) A formulação prévia das condições de participação, incluídos critérios de seleção e adjudicação e regras de licitação, assim como sua publicação;

c) A aplicação de critérios objetivos e predeterminados para a adoção de decisões sobre a contratação pública a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correta das regras ou procedimentos;

d) Um mecanismo eficaz de exame interno, incluindo um sistema eficaz de apelação, para garantir recursos e soluções legais no caso de não se respeitarem as regras ou os procedimentos estabelecidos conforme o presente parágrafo;

e) Quando proceda, a adoção de medidas para regulamentar as questões relativas ao pessoal encarregado da contratação pública, em particular declarações de interesse relativo de determinadas contratações públicas, procedimentos de pré-seleção e requisitos de capacitação.

2. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública. Essas medidas abarcarão, entre outras coisas:

a) Procedimentos para a aprovação do pressuposto nacional;

b) A apresentação oportuna de informação sobre gastos e ingressos;

c) Um sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão

correspondente;

d) Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno; e
e) Quando proceda, a adoção de medidas corretivas em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo.

3. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará as medidas que sejam necessárias nos âmbitos civil e administrativo para preservar a integridade dos livros e registros contábeis, financeiros ou outros documentos relacionados com os gastos e ingressos públicos e para prevenir a falsificação desses documentos.

Artigo 10

Informação pública

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;

b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e

c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Artigo 11

Medidas relativas ao poder judiciário e ao ministério público

1. Tendo presentes a independência do poder judiciário e seu papel decisivo na luta contra a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico e sem menosprezar a independência do poder judiciário, adotará medidas para reforçar a integridade e evitar toda oportunidade de corrupção entre os membros do poder judiciário. Tais medidas poderão incluir normas que regulem a conduta dos membros do poder judiciário.

2. Poderão formular-se e aplicar-se no ministério público medidas com idêntico fim às adotadas no parágrafo 1 do presente Artigo nos Estados Partes em que essa instituição não forme parte do poder judiciário mas goze de independência análoga.

Artigo 12

Setor Privado

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas.

2. As medidas que se adotem para alcançar esses fins poderão consistir, entre outras coisas, em:

a) Promover a cooperação entre os organismos encarregados de fazer cumprir a lei e as entidades privadas pertinentes;

b) Promover a formulação de normas e procedimentos com o objetivo de salvaguardar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluídos códigos de conduta para o correto, honroso e devido exercício das atividades comerciais e de todas as profissões pertinentes e para a prevenção de conflitos de interesses, assim como para a promoção do uso de boas práticas comerciais entre as empresas e as relações contratuais das empresas com o Estado;

c) Promover a transparência entre entidades privadas, incluídas, quando proceder, medidas relativas à identificação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas no estabelecimento e na gestão de empresas;

d) Prevenir a utilização indevida dos procedimentos que regulam as entidades privadas, incluindo os procedimentos relativos à concessão de subsídios e licenças pelas autoridades públicas para atividades comerciais;

e) Prevenir os conflitos de interesse impondo restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois de sua renúncia ou aposentadoria quando essas atividades ou essa contratação estejam diretamente relacionadas com as funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo;

f) Velar para que as empresas privadas, tendo em conta sua estrutura e tamanho, disponham de suficientes controles contábeis internos para ajudar a prevenir e detectar os atos de corrupção e para

que as contas e os estados financeiros requeridos dessas empresas privadas estejam sujeitos a procedimentos apropriados de auditoria e certificação;

3. A fim de prevenir a corrupção, cada estado parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com suas leis e regulamentos internos relativos à manutenção de livros e registros, à divulgação de estados financeiros e às normas de contabilidade e auditoria, para proibir os seguintes atos realizados com o fim de cometer quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção:

- a) O estabelecimento de contas não registradas em livros;
- b) A realização de operações não registradas em livros ou mal especificadas;
- c) O registro de gastos inexistentes;
- d) O juízo de gastos nos livros de contabilidade com indicação incorreta de seu objetivo;
- e) A utilização de documentos falsos; e
- f) A destruição deliberada de documentos de contabilidade antes do prazo previsto em lei.

4. Cada Estado Parte ditará a dedução tributária relativa aos gastos que venham a constituir suborno, que é um dos elementos constitutivos dos delitos qualificados de acordo com os Artigos 15 e 16 da presente Convenção e, quando proceder, relativa a outros gastos que tenham tido por objetivo promover um comportamento corrupto.

Artigo 13

Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Artigo 14

Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro

1. Cada Estado Parte:

a) Estabelecerá um amplo regimento interno de regulamentação e supervisão dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias, incluídas as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços oficiais ou oficiosos de transferência de dinheiro ou valores e, quando proceder, outros órgãos situados dentro de sua jurisdição que sejam particularmente suspeitos de utilização para a lavagem de dinheiro, a fim de prevenir e detectar todas as formas de lavagem de dinheiro, e em tal regimento há de se apoiar fortemente nos requisitos relativos à identificação do cliente e, quando proceder, do beneficiário final, ao estabelecimento de registros e à denúncia das transações suspeitas;

b) Garantirá, sem prejuízo à aplicação do Artigo 46 da presente Convenção, que as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro (incluídas, quando seja pertinente de acordo com a legislação interna, as autoridades judiciais) sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional, de conformidade com as condições prescritas na legislação interna e, a tal fim, considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro.

2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de efetivo e de títulos negociáveis pertinentes, sujeitos a

salvaguardas que garantam a devida utilização da informação e sem restringir de modo algum a circulação de capitais lícitos. Essas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantidades elevadas de efetivos e de títulos negociáveis pertinentes.

3. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas apropriadas e viáveis para exigir às instituições financeiras, incluídas as que remetem dinheiro, que:

a) Incluam nos formulários de transferência eletrônica de fundos e mensagens conexas informação exata e válida sobre o remetente;

b) Mantenham essa informação durante todo o ciclo de operação; e

c) Examinem de maneira mais minuciosa as transferências de fundos que não contenham informação completa sobre o remetente.

4. Ao estabelecer um regimento interno de regulamentação e supervisão de acordo com o presente Artigo, e sem prejuízo do disposto em qualquer outro Artigo da presente Convenção, recomenda-se aos Estados Partes que utilizem como guia as iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais de luta contra a lavagem de dinheiro.

5. Os Estados Partes se esforçarão por estabelecer e promover a cooperação em escala mundial, regional, sub-regional e bilateral entre as autoridades judiciais, de cumprimento da lei e de regulamentação financeira a fim de combater a lavagem de dinheiro.

Capítulo III

Penalização e aplicação da lei

Artigo 15

Suborno de funcionários públicos nacionais

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais;

b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais.

Artigo 16

Suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a promessa, oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a um funcionário público estrangeiro ou a um funcionário de organização internacional pública, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais para obter ou manter alguma transação comercial ou outro benefício indevido em relação com a realização de atividades comerciais internacionais.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a solicitação ou aceitação por um funcionário público estrangeiro ou funcionário de organização internacional pública, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em proveito próprio ou no de outra pessoa ou entidade, com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais.

Artigo 17

Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a malversação ou o peculato, a apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens, fundos ou títulos públicos ou privados ou qualquer outra coisa de valor que se tenham confiado ao funcionário em virtude de seu cargo.

Artigo 18

Tráfico de influências

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público ou a qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido com o fim de que o funcionário público

ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido que redunde em proveito do instigador original do ato ou de qualquer outra pessoa;

b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público ou qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu proveito próprio ou no de outra pessoa com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido.

Artigo 19

Abuso de funções

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.

Artigo 20

Enriquecimento ilícito

Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele.

Artigo 21

Suborno no setor privado

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar;

b) A solicitação ou aceitação, de forma direta ou indireta, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar.

Artigo 22

Malversação ou peculato de bens no setor privado

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais, a malversação ou peculato, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de quaisquer bens, fundos ou títulos privados ou de qualquer outra coisa de valor que se tenha confiado a essa pessoa por razão de seu cargo.

Artigo 23

Lavagem de produto de delito

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente:

a) i) A conversão ou a transferência de bens, sabendo-se que esses bens são produtos de delito, com o propósito de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos bens e ajudar a qualquer pessoa envolvida na prática do delito com o objetivo de afastar as consequências jurídicas de seus atos;

ii) A ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, situação, disposição, movimentação ou da propriedade de bens o do legítimo direito a estes, sabendo-se que tais bens são produtos de delito;

b) Com sujeição aos conceitos básicos de seu ordenamento jurídico: i) A aquisição, posse ou utilização de bens, sabendo-se, no momento de sua receptação, de que se tratam de produto de delito; ii) A participação na prática de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com o presente Artigo, assim como a associação e a confabulação para cometê-los, a tentativa de cometê-los e a ajuda, incitação, facilitação e o assessoramento com vistas à sua prática.

2. Para os fins de aplicação ou colocação em prática do parágrafo 1 do presente Artigo:

a) Cada Estado Parte velará por aplicar o parágrafo 1 do presente Artigo à gama mais ampla possível de delitos determinantes;

b) Cada Estado Parte incluirá como delitos determinantes, como mínimo, uma ampla gama de delitos qualificados de acordo com a presente Convenção;

c) Aos efeitos do item "b)" supra, entre os delitos determinantes se incluirão os delitos cometidos tanto dentro como fora da jurisdição do Estado Parte interessado. Não obstante, os delitos cometidos fora da jurisdição de um Estado Parte constituirão delito determinante sempre e quando o ato correspondente seja delito de acordo com a legislação interna do Estado em que se tenha cometido e constitui-se assim mesmo delito de acordo com a legislação interna do Estado Parte que aplique ou ponha em prática o presente Artigo se o delito houvesse sido cometido ali;

d) Cada Estado Parte proporcionará ao Secretário Geral das Nações Unidas uma cópia de suas leis destinadas a dar aplicação ao presente Artigo e de qualquer emenda posterior que se atenha a tais leis;

e) Se assim requererem os princípios fundamentais da legislação interna de um Estado Parte, poderá dispor-se que os delitos enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo não se apliquem às pessoas que tenham cometido o delito determinante.

Artigo 24

Encobrimento

Sem prejuízo do disposto no Artigo 23 da presente Convenção, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outra índole que sejam necessárias para qualificar o delito, quando cometido intencionalmente após a prática de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção mas sem haver participados deles, o encobrimento ou a retenção contínua de bens sabendo-se que tais bens são produtos de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 25

Obstrução da justiça

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

a) O uso da força física, ameaças ou intimidação, ou a promessa, o oferecimento ou a concessão de um benefício indevido para induzir uma pessoa a prestar falso testemunho ou a atrapalhar a prestação de testemunho ou a apartação de provas em processos relacionados com a prática dos delitos qualificados de acordo com essa Convenção;

b) O uso da força física, ameaças ou intimidação para atrapalhar o cumprimento das funções oficiais de um funcionário da justiça ou dos serviços encarregados de fazer cumprir-se a lei em relação com a prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. Nada do previsto no presente Artigo menosprezará a legislação interna dos Estados Partes que disponham de legislação que proteja a outras categorias de funcionários públicos.

Artigo 26

Responsabilidade das pessoas jurídicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.

3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.

Artigo 27

Participação ou tentativa

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, em conformidade com sua legislação interna, qualquer forma de participação, seja ela como cúmplice, colaborador ou instigador, em um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte poderá adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, em conformidade com sua legislação interna, toda tentativa de cometer um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado Parte poderá adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, em conformidade com sua legislação interna, a preparação com vistas a cometer um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Artigo 28

Conhecimento, intenção e propósito como elementos de um delito

O conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fácticas objetivas.

Artigo 29

Prescrição

Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinqüente tenha evadido da administração da justiça.

Artigo 30

Processo, sentença e sanções

1. Cada Estado Parte punirá a prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção com sanções que tenham em conta a gravidade desses delitos.

2. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer ou manter, em conformidade com seu ordenamento jurídico e seus princípios constitucionais, um equilíbrio apropriado entre quaisquer imunidades ou prerrogativas jurisdicionais outorgadas a seus funcionários públicos para o cumprimento de suas funções e a possibilidade, se necessário, de proceder efetivamente à investigação, ao indiciamento e à sentença dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado Parte velará para que se exerçam quaisquer faculdades legais discricionárias de que disponham conforme sua legislação interna em relação ao indiciamento de pessoas pelos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção a fim de dar máxima eficácia às medidas adotadas para fazer cumprir a lei a respeito desses delitos, tendo devidamente em conta a necessidade de preveni-los.

4. Quando se trate dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas, em conformidade com sua legislação interna e levando devidamente em consideração os direitos de defesa, com vistas a procurar que, ao impor condições em relação com a decisão de conceder liberdade em espera de juízo ou apelação, se tenha presente a necessidade de garantir o comparecimento do acusado em todo procedimento penal posterior.

5. Cada Estado Parte terá em conta a gravidade dos delitos pertinentes ao considerar a eventualidade de conceder a liberdade antecipada ou a liberdade condicional a pessoas que tenham sido declaradas culpadas desses delitos.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer, na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procedimentos em virtude dos quais um funcionário público que seja acusado de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção possa, quando proceder, ser destituído, suspenso ou transferido pela autoridade correspondente, tendo presente o respeito ao princípio de presunção de inocência.

7. Quando a gravidade da falta não justifique e na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer procedimentos para inabilitar, por mandado judicial ou outro meio apropriado e por um período determinado em sua legislação interna, as pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção para:

- a) Exercer cargos públicos; e
- b) Exercer cargos em uma empresa de propriedade total ou parcial do Estado.

8. O parágrafo 1 do presente Artigo não prejudicará a aplicação de medidas disciplinares pelas autoridades competentes contra funcionários públicos.

9. Nada do disposto na presente Convenção afetará o princípio de que a descrição dos delitos qualificados de acordo com ela e dos meios jurídicos de defesa aplicáveis ou demais princípios jurídicos que regulam a legalidade de uma conduta que a reservada à legislação interna dos Estados Partes e de que esses delitos haverão de ser perseguidos e sancionados em conformidade com essa legislação.

10. Os Estados Partes procurarão promover a reinserção social das pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 31

Embargo preventivo, apreensão e confisco

1. Cada Estado Parte adotará, no maior grau permitido em seu ordenamento jurídico interno, as medidas que sejam necessárias para autorizar o confisco:

- a) Do produto de delito qualificado de acordo com a presente Convenção ou de bens cujo valor corresponda ao de tal produto;
- b) Dos bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados utilizados na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para permitir a identificação, localização, embargo preventivo ou a apreensão de qualquer bem a que se tenha referência no parágrafo 1 do presente Artigo com vistas ao seu eventual confisco.

3. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com sua legislação interna, as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para regular a administração, por parte das autoridades competentes, dos bens embargados, incautados ou confiscados compreendidos nos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo.

4. Quando esse produto de delito se tiver transformado ou convertido parcialmente ou totalmente em outros bens, estes serão objeto das medidas aplicáveis a tal produto de acordo com o presente Artigo.

5. Quando esse produto de delito se houver mesclado com bens adquiridos de fontes lícitas, esses bens serão objeto de confisco até o valor estimado do produto mesclado, sem menosprezo de qualquer outra faculdade de embargo preventivo ou apreensão.

6. Os ingressos e outros benefícios derivados desse produto de delito, de bens nos quais se tenham transformado ou convertido tal produto ou de bens que se tenham mesclado a esse produto de delito também serão objeto das medidas previstas no presente Artigo, da mesma maneira e no mesmo grau que o produto do delito.

7. Aos efeitos do presente Artigo e do Artigo 55 da presente Convenção, cada Estado Parte facultará a seus tribunais ou outras autoridade competentes para ordenar a apresentação ou a apreensão de documentos bancários, financeiros ou comerciais. Os Estados Partes não poderão abster-se de aplicar as disposições do presente parágrafo amparando-se no sigilo bancário.

8. Os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir de um delinqüente que demonstre a origem lícita do alegado produto de delito ou de outros bens expostos ao confisco, na medida em que ele seja conforme com os princípios fundamentais de sua legislação interna e com a índole do processo judicial ou outros processos.

9. As disposições do presente Artigo não se interpretarão em prejuízo do direito de terceiros que atuem de boa-fé.

10. Nada do disposto no presente Artigo afetará o princípio de que as medidas nele previstas se definirão e aplicar-se-ão em conformidade com a legislação interna dos Estados Partes e com sujeição a este.

Artigo 32

Proteção a testemunhas, peritos e vítimas

1. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas, em conformidade com seu ordenamento jurídico interno e dentro de suas possibilidades, para proteger de maneira eficaz contra eventuais atos de represália ou intimidação as testemunhas e peritos que prestem testemunho sobre os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, assim como, quando proceder, a seus familiares e demais pessoas próximas.

2. As medidas previstas no parágrafo 1 do presente Artigo poderão consistir, entre outras, sem prejuízo dos direitos do acusado e incluindo o direito de garantias processuais, em:

a) Estabelecer procedimentos para a proteção física dessas pessoas, incluída, na medida do necessário e do possível, sua remoção, e permitir, quando proceder, à proibição total ou parcial de revelar informação sobre sua identidade e paradeiro;

b) Estabelecer normas probatórias que permitam que as testemunhas e peritos prestem testemunho sem pôr em perigo a segurança dessas pessoas, por exemplo, aceitando o testemunho mediante tecnologias de comunicação como a videoconferência ou outros meios adequados.

3. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados com outros Estados para a remoção das pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo.

4. As disposições do presente Artigo se aplicarão também às vítimas na medida em que sejam testemunhas.

5. Cada Estado Parte permitirá, com sujeição a sua legislação interna, que se apresentem e considerem as opiniões e preocupações das vítimas em etapas apropriadas das ações penais contra os criminosos sem menosprezar os direitos de defesa.

Artigo 33

Proteção aos denunciantes

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 34

Consequências dos atos de corrupção

Com a devida consideração aos direitos adquiridos de boa-fé por terceiros, cada Estado Parte,

em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para eliminar as consequências dos atos de corrupção. Neste contexto, os Estados Partes poderão considerar a corrupção um fator pertinente em procedimentos jurídicos encaminhados a anular ou deixar sem efeito um contrato ou a revogar uma concessão ou outro instrumento semelhante, o adotar qualquer outra medida de correção.

Artigo 35

Indenização por danos e prejuízos

Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, para garantir que as entidades ou pessoas prejudicadas como consequência de um ato de corrupção tenham direito a iniciar uma ação legal contra os responsáveis desses danos e prejuízos a fim de obter indenização.

Artigo 36

Autoridades especializadas

Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei. Esse(s) órgão(s) ou essa(s) pessoa(s) gozarão da independência necessária, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas. Deverá proporcionar-se a essas pessoas ou ao pessoal desse(s) órgão(s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções.

Artigo 37

Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei

1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

4. A proteção dessas pessoas será, *mutatis mutandis*, a prevista no Artigo 32 da presente Convenção.

5. Quando as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo se encontrem em um Estado Parte e possam prestar cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes interessados poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados, em conformidade com sua legislação interna, a respeito da eventual concessão, por esse Estado Parte, do trato previsto nos parágrafos 2 e 3 do presente Artigo.

Artigo 38

Cooperação entre organismos nacionais

Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos. Essa cooperação poderá incluir:

a) Informar a esses últimos organismos, por iniciativa do Estado Parte, quando tenha motivos razoáveis para suspeitar-se que fora praticado algum dos crimes qualificados de acordo com os Artigos 15, 21 e 23 da presente Convenção; ou

b) Proporcionar a esses organismos toda a informação necessária mediante solicitação.

Artigo 39

Cooperação entre os organismos nacionais e o setor privado

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com seu direito interno, para estabelecer a cooperação entre os organismos nacionais de investigação e o ministério público, de um lado, e as entidades do setor privado, em particular as instituições financeiras, de outro, em questões relativas à prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer que seus cidadãos e demais pessoas que tenham residência em seu território a denunciar ante os organismos nacionais de investigação e o ministério público a prática de todo delito qualificado de acordo com a presente

Convenção.

Artigo 40 Sigilo bancário

Cada Estado Parte velará para que, no caso de investigações penais nacionais de delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, existam em seu ordenamento jurídico interno mecanismos apropriados para eliminar qualquer obstáculo que possa surgir como consequência da aplicação da legislação relativa ao sigilo bancário.

Artigo 41 Antecedentes penais

Cada Estado Parte poderá adotar as medidas legislativas ou de outras índoles que sejam necessárias para ter em conta, nas condições e para os fins que estime apropriados, toda prévia declaração de culpabilidade de um presumido criminoso em outro Estado a fim de utilizar essa informação em ações penais relativas a delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 42 Jurisdição

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer sua jurisdição a respeito dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção quando:

- a) O delito se cometa em seu território; ou
- b) O delito se cometa a bordo de uma embarcação que possua identificação de tal Estado ou de uma aeronave registrada sob suas leis no momento de sua prática.

2. Com sujeição ao disposto no Artigo 4 da presente Convenção, um Estado Parte também poderá estabelecer sua jurisdição para ter conhecimento de tais delitos quando:

- a) O delito se cometa contra um de seus cidadãos;
- b) O delito seja cometido por um de seus cidadãos ou por um estrangeiro que tenha residência em seu território;
- c) O delito seja um dos delitos qualificados de acordo com o inciso "ii)" da parte "b)" do parágrafo 1 do Artigo 23 da presente Convenção e se cometa fora de seu território com vistas à prática, dentro de seu território, de um delito qualificado de acordo com os incisos "i)" e "ii)" da parte "a)" ou inciso "i)" da parte "b)" do parágrafo 1 do Artigo 23 da presente Convenção; ou
- d) O delito se cometa contra o Estado Parte.

3. Aos efeitos do Artigo 44 da presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer a jurisdição relativa aos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção quando o presumido criminoso se encontre em seu território e o Estado Parte não o extradite pelo fato de ser um de seus cidadãos.

4. Cada Estado Parte poderá também adotar as medidas que sejam necessárias para estabelecer sua jurisdição a respeito dos delitos qualificados na presente Convenção quando o presumido criminoso se encontre em seu território e o Estado Parte não o extradite.

5. Se um Estado Parte que exerce sua jurisdição de acordo com os parágrafos 1 ou 2 do presente Artigo for notificado, ou tomar conhecimento por outro meio, de que outros Estados Partes estão realizando uma investigação, um processo ou uma ação judicial relativos aos mesmos fatos, as autoridades competentes desses Estados Partes se consultarão, segundo proceda, a fim de coordenar suas medidas.

6. Sem prejuízo às normas do direito internacional geral, a presente Convenção não excluirá o exercício das competências penais estabelecidas pelos Estados Partes em conformidade com suas legislações internas.

Capítulo IV Cooperação internacional Artigo 43 Cooperação internacional

1. Os Estados Partes cooperarão em assuntos penais conforme o disposto nos Artigos 44 a 50 da presente Convenção. Quando proceda e estiver em consonância com seu ordenamento jurídico interno, os Estados Partes considerarão a possibilidade de prestar-se assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas com a corrupção.

2. Em questões de cooperação internacional, quando a dupla incriminação seja um requisito, este se considerará cumprido se a conduta constitutiva do delito relativo ao qual se solicita assistência é um delito de acordo com a legislação de ambos os Estados Partes, independentemente se as leis do Estado Parte requerido incluem o delito na mesma categoria ou o denominam com a mesma terminologia que o Estado Parte requerente.

Artigo 44 Extradição

1. O presente Artigo se aplicará a todos os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção no caso de que a pessoa que é objeto de solicitação de extradição se encontre no território do Estado Parte requerido, sempre e quando o delito pelo qual se pede a extradição seja punível de acordo com a legislação interna do Estado Parte requerente e do Estado Parte requerido.

2. Sem prejuízo ao disposto no parágrafo 1 do presente Artigo, os Estados Partes cuja legislação o permitam poderão conceder a extradição de uma pessoa por quaisquer dos delitos compreendidos na presente Convenção que não sejam puníveis com relação à sua própria legislação interna.

3. Quando a solicitação de extradição incluir vários delitos, dos quais ao menos um dê lugar à extradição conforme o disposto no presente Artigo e alguns não derem lugar à extradição devido ao período de privação de liberdade que toleram mas guardem relação com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, o Estado Parte requerido poderá aplicar o presente Artigo também a respeito desses delitos.

4. Cada um dos delitos aos quais se aplicam o presente Artigo se considerará incluído entre os delitos que dão lugar à extradição em todo tratado de extradição vigente entre os Estados Partes. Estes se comprometem a incluir tais delitos como causa de extradição em todo tratado de extradição que celebrem entre si. Os Estados Partes cujas legislações os permitam, no caso de que a presente Convenção sirva de base para a extradição, não considerarão de caráter político nenhum dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

5. Se um Estado Parte que submete a extradição à existência de um tratado recebe uma solicitação de extradição de outro Estado Parte com o qual não celebra nenhum tratado de extradição, poderá considerar a presente Convenção como a base jurídica da extradição a respeito dos delitos aos quais se aplicam o presente Artigo.

6. Todo Estado Parte que submeta a extradição à existência de um tratado deverá:

a) No momento de depositar seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão à ela, informar ao Secretário Geral das Nações Unidas se considerará ou não a presente Convenção como a base jurídica da cooperação em matéria de extradição em suas relações com os outros Estados Partes da presente Convenção; e

b) Se não considera a presente Convenção como a base jurídica da cooperação em matéria de extradição, procurar, quando proceder, celebrar tratados de extradição com outros Estados Partes da presente Convenção a fim de aplicar o presente Artigo.

7. Os Estados Partes que não submetem a extradição à existência de um tratado reconhecerão os delitos aos quais se aplica o presente Artigo como causa de extradição entre eles.

8. A extradição estará sujeita às condições previstas na legislação interna do Estado Parte requerido ou nos tratados de extradição aplicáveis, incluídas, entre outras coisas, as relativas ao requisito de uma pena mínima para a extradição e aos motivos que o Estado Parte requerido pode incorrer na extradição.

9. Os Estados Partes, em conformidade com sua legislação interna, procurarão agilizar os procedimentos de extradição e simplificar os requisitos probatórios correspondentes com relação a qualquer dos delitos aos quais se aplicam o presente Artigo.

10. A respeito do disposto em sua legislação interna e em seus tratados de extradição, o Estado Parte requerido poderá, após haver-se certificado de que as circunstâncias o justificam e têm caráter urgente, e à solicitação do Estado Parte requerente, proceder à detenção da pessoa presente em seu território cuja extradição se peça ou adotar outras medidas adequadas para garantir o comparecimento dessa pessoa nos procedimentos de extradição.

11. O Estado Parte em cujo território se encontre um presumido criminoso, se não o extradita quando de um delito aos qual se aplica o presente Artigo pelo fato de ser um de seus cidadãos, estará obrigado, quando solicitado pelo Estado Parte que pede a extradição, a submeter o caso sem demora injustificada a suas autoridades competentes para efeitos de indiciamento. As mencionadas autoridades adotarão sua decisão e levarão a cabo suas ações judiciais da mesma maneira em que o fariam feito com relação a qualquer outro delito de caráter grave de acordo com a legislação interna desse Estado Parte. Os Estados Partes interessados cooperarão entre si, em particular no tocante aos aspectos processuais e probatórios, com vistas a garantir a eficiência das mencionadas ações.

12. Quando a legislação interna de um Estado Parte só permite extraditar ou entregar de algum outro modo um de seus cidadãos a condição de que essa pessoa seja devolvida a esse Estado Parte para cumprir a pena imposta como resultado do juízo do processo por aquele que solicitou a extradição ou a entrega e esse Estado Parte e o Estado Parte que solicita a extradição aceitem essa opção, assim como toda outra condição que julguem apropriada, tal extradição ou entrega condicional será suficiente para que seja cumprida a obrigação enunciada no parágrafo 11 do presente Artigo.

13. Se a extradição solicitada com o propósito de que se cumpra uma pena é negada pelo fato

de que a pessoa procurada é cidadã do Estado Parte requerido, este, se sua legislação interna autoriza e em conformidade com os requisitos da mencionada legislação, considerará, ante solicitação do Estado Parte requerente, a possibilidade de fazer cumprir a pena imposta ou o resto pendente de tal pena de acordo com a legislação interna do Estado Parte requerente.

14. Em todas as etapas das ações se garantirá um tratamento justo a toda pessoa contra a qual se tenha iniciado uma instrução em relação a qualquer dos delitos aos quais se aplica o presente Artigo, incluindo o gozo de todos os direitos e garantias previstos pela legislação interna do Estado Parte em cujo território se encontre essa pessoa.

15. Nada do disposto na presente Convenção poderá interpretar-se como a imposição de uma obrigação de extraditar se o Estado Parte requerido tem motivos justificados para pressupor que a solicitação foi apresentada com o fim de perseguir ou castigar a uma pessoa em razão de seu sexo, raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opiniões políticas ou que seu cumprimento ocasionaria prejuízos à posição dessa pessoa por quaisquer destas razões.

16. Os Estados Partes não poderão negar uma solicitação de extradição unicamente porque se considere que o delito também envolve questões tributárias.

17. Antes de negar a extradição, o Estado Parte requerido, quando proceder, consultará o Estado parte requerente para dar-lhe ampla oportunidade de apresentar suas opiniões e de proporcionar informação pertinente a sua alegação.

18. Os Estados Partes procurarão celebrar acordos ou tratados bilaterais e multilaterais para levar a cabo a extradição ou com vistas a aumentar sua eficácia.

Artigo 45

Traslado de pessoas condenadas a cumprir uma pena

Os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais sobre o traslado a seu território de toda pessoa que tenha sido condenada a pena de prisão ou outra forma de privação de liberdade por algum dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção a fim de que cumpra ali sua pena.

Artigo 46

Assistência judicial recíproca

1. Os Estados Partes prestar-se-ão a mais ampla assistência judicial recíproca relativa a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos compreendidos na presente Convenção.

2. Prestar-se-á assistência judicial recíproca no maior grau possível conforme as leis, tratados, acordos e declarações pertinentes do Estado Parte requerido com relação a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos dos quais uma pessoa jurídica pode ser considerada responsável em conformidade com o Artigo 26 da presente Convenção no Estado Parte requerente.

3. A assistência judicial recíproca que se preste em conformidade com o presente Artigo poderá ser solicitada para quaisquer dos fins seguintes:

- a) Receber testemunhos ou tomar declaração de pessoas;
- b) Apresentar documentos judiciais;
- c) Efetuar inspeções, incautações e/ou embargos preventivos;
- d) Examinar objetos e lugares;
- e) Proporcionar informação, elementos de prova e avaliações de peritos;
- f) Entregar originais ou cópias certificadas dos documentos e expedientes pertinentes, incluída a documentação pública, bancária e financeira, assim como a documentação social ou comercial de sociedades mercantis;
- g) Identificar ou localizar o produto de delito, os bens, os instrumentos e outros elementos para fins probatórios;
- h) Facilitar o comparecimento voluntário de pessoas ao Estado Parte requerente;
- i) Prestar qualquer outro tipo de assistência autorizada pela legislação interna do Estado Parte requerido;
- j) Identificar, embargar com caráter preventivo e localizar o produto de delito, em conformidade com as disposições do Capítulo V da presente Convenção;
- l) Recuperar ativos em conformidade com as disposições do Capítulo V da presente Convenção.

4. Sem menosprezo à legislação interna, as autoridades competentes de um Estado Parte poderão, sem que se lhes solicite previamente, transmitir informação relativa a questões penais a uma autoridade competente de outro Estado Parte se crêem que essa informação poderia ajudar a autoridade a empreender ou concluir com êxito indagações e processos penais ou poderia dar lugar a uma petição formulada por este último Estado Parte de acordo com a presente Convenção.

5. A transmissão de informação de acordo com o parágrafo 4 do presente Artigo se fará sem prejuízo às indagações e processos penais que tenham lugar no Estado das autoridades competentes que facilitaram a informação. As autoridades competentes que recebem a informação

deverão aquiescer a toda solicitação de que se respeite seu caráter confidencial, inclusive temporariamente, ou de que se imponham restrições a sua utilização. Sem embargo, ele não obstará para que o Estado Parte receptor revele, em suas ações, informação que seja fator de absolvição de uma pessoa acusada. Em tal caso, o Estado Parte receptor notificará o Estado Parte transmissor antes de revelar a mencionada informação e, se assim for solicitado, consultará o Estado Parte transmissor. Se, em um caso excepcional, não for possível notificar com antecipação, o Estado Parte receptor informará sem demora ao Estado Parte transmissor sobre a mencionada revelação.

6. O disposto no presente Artigo não afetará as obrigações inerentes de outros tratados bilaterais ou multilaterais vigentes ou futuros que rejam, total ou parcialmente, a assistência judicial recíproca.

7. Os parágrafos 9 a 29 do presente Artigo se aplicarão às solicitações que se formularem de acordo com o presente Artigo sempre que não se estabeleça entre os Estados Partes interessados um tratado de assistência judicial recíproca. Quando estes Estados Partes estiverem vinculados por um tratado dessa índole se aplicarão as disposições correspondentes do tal tratado, salvo quando aos Estados Partes convenha aplicar, em seu lugar, os parágrafos 9 a 29 do presente Artigo. Insta-se encarecidamente aos Estados Partes que apliquem esses parágrafos se a cooperação for facilitada.

8. Os Estados Partes não invocarão o sigilo bancário para negar a assistência judicial recíproca de acordo com o presente Artigo.

9. a) Ao atender a uma solicitação de assistência de acordo com o presente Artigo, na ausência de dupla incriminação, o Estado Parte requerido terá em conta a finalidade da presente Convenção, enunciada no Artigo 1;

b) Os Estados Partes poderão negar-se a prestar assistência de acordo com o presente Artigo invocando a ausência de dupla incriminação. Não obstante, o Estado Parte requerido, quando esteja em conformidade com os conceitos básicos de seu ordenamento jurídico, prestará assistência que não envolva medidas coercitivas. Essa assistência poderá ser negada quando a solicitação envolva assuntos de minimis ou questões relativas às quais a cooperação ou a assistência solicitada estiver prevista em virtude de outras disposições da presente Convenção;

c) Na ausência da dupla incriminação, cada Estado Parte poderá considerar a possibilidade de adotar as medidas necessárias que lhe permitam prestar uma assistência mais ampla de acordo com o presente Artigo.

10. A pessoa que se encontre detida ou cumprindo uma pena no território de um Estado Parte e cuja presença se solicite por outro Estado Parte para fins de identificação, para prestar testemunho ou para que ajude de alguma outra forma na obtenção das provas necessárias para investigações, processos ou ações judiciais relativos aos delitos compreendidos na presente Convenção poderá ser trasladada se cumprirem-se as condições seguintes:

a) A pessoa, devidamente informada, dá seu livre consentimento;

b) As autoridades competentes de ambos os Estados Partes estão de acordo, com sujeição às condições que estes considerem apropriadas.

11. Aos efeitos do parágrafo 10 do presente Artigo:

a) O Estado Parte ao qual se traslade a pessoa terá a competência e a obrigação de mantê-la detida, salvo se o Estado Parte do qual a pessoa fora trasladada solicitar ou autorizar outra coisa;

b) O Estado Parte ao qual se traslade a pessoa cumprirá sem delongas sua obrigação de devolvê-la à custódia do Estado Parte do qual a trasladou, segundo convenham de antemão ou de outro modo as autoridades competentes de ambos os Estados Partes;

c) O Estado Parte ao qual se traslade a pessoa não poderá exigir do Estado Parte do qual a pessoa tenha sido trasladada que inicie procedimentos de extradição para sua devolução;

d) O tempo em que a pessoa tenha permanecido detida no Estado Parte ao qual fora trasladada se computará como parte da pena que se cumpre no Estado Parte do qual fora trasladada.

12. A menos que o Estado Parte remetente da pessoa a ser trasladada de conformidade com os parágrafos 10 e 11 do presente Artigo estiver de acordo, tal pessoa, seja qual for sua nacionalidade, não poderá ser processada, detida, condenada nem submetida a nenhuma outra restrição de sua liberdade pessoal no território do Estado ao qual fora trasladada em relação a atos, omissões ou penas anteriores a sua saída do território do Estado remetente.

13. Cada Estado Parte designará uma autoridade central encarregada de receber solicitações de assistência judicial recíproca e permitida a dar-lhes cumprimento ou para transmiti-las às autoridades competentes para sua execução. Quando alguma região ou algum território especial de um Estado Parte disponha de um regimento distinto de assistência judicial recíproca, o Estado Parte poderá designar outra autoridade central que desempenhará a mesma função para tal região ou mencionado território. As autoridades centrais velarão pelo rápido e adequado cumprimento ou transmissão das solicitações recebidas. Quando a autoridade central transmitir a solicitação a uma autoridade competente para sua execução, alentará a rápida e adequada execução da solicitação por parte da mencionada autoridade. Cada Estado Parte notificará o Secretário Geral das Nações Unidas, no

momento de depositar seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão a ela, o nome da autoridade central que tenha sido designada para tal fim. As solicitações de assistência judicial recíproca e qualquer outra comunicação pertinente serão transmitidas às autoridades centrais designadas pelos Estados Partes. A presente disposição não afetará a legislação de quaisquer dos Estados Partes para exigir que estas solicitações e comunicações lhe sejam enviadas por via diplomática e, em circunstâncias urgentes, quando os Estados Partes convenham a ele, por condução da Organização Internacional de Polícia Criminal, de ser possível.

14. As solicitações se apresentarão por escrito ou, quando possível, por qualquer meio capaz de registrar um texto escrito, em um idioma aceitável pelo Estado Parte requerido. Em condições que permitam ao mencionado Estado Parte determinar sua autenticidade. Cada Estado Parte notificará o Secretário Geral das Nações Unidas, no momento de depositar seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão a ela, o(s) idioma(s) que é(são) aceitável(veis). Em situações de urgência, e quando os Estados Partes convenham a ele, as solicitações poderão fazer-se oralmente, devendo ser confirmadas por escrito sem delongas.

15. Toda solicitação de assistência judicial recíproca conterá o seguinte:

- a) A identidade da autoridade que faz a solicitação;
- b) O objeto e a índole das investigações, dos processos e das ações judiciais a que se refere a solicitação e o nome e as funções da autoridade encarregada de efetuar tais investigações, processos ou ações;
- c) Um resumo dos fatos pertinentes, salvo quando se trate de solicitações de apresentação de documentos judiciais;
- d) Uma descrição da assistência solicitada e pormenores sobre qualquer procedimento particular que o Estado Parte requerente deseja que se aplique;
- e) Se possível, a identidade, situação e nacionalidade de cada pessoa interessada; e
- f) A finalidade pela qual se solicita a prova, informação ou atuação.

16. O Estado Parte requerido poderá pedir informação adicional quando seja necessária para dar cumprimento à solicitação em conformidade com sua legislação interna ou para facilitar tal cumprimento.

17. Dar-se-á cumprimento a toda solicitação de acordo com o ordenamento jurídico interno do Estado Parte requerido e, na medida em que ele não o contravenha e seja factível, em conformidade com os procedimentos especificados na solicitação.

18. Sempre quando for possível e compatível com os princípios fundamentais da legislação interna, quando uma pessoa se encontre no território de um Estado Parte e tenha que prestar declaração como testemunha ou perito ante autoridades judiciais de outro Estado Parte, o primeiro Estado Parte, ante solicitação do outro, poderá permitir que a audiência se celebre por videoconferência se não for possível ou conveniente que a pessoa em questão compareça pessoalmente ao território do Estado Parte requerente. Os Estados Partes poderão combinar que a audiência fique a cargo de uma autoridade judicial do Estado Parte requerente e que seja assistida por uma autoridade judicial do Estado Parte requerido.

19. O Estado Parte requerente não transmitirá nem utilizará, sem prévio consentimento do Estado Parte requerido, a informação ou as provas proporcionadas por este para investigações, processos ou ações judiciais distintas daquelas indicadas na solicitação. Nada do disposto no presente parágrafo impedirá que o Estado Parte requerente revele, em suas ações, informação ou provas que sejam fatores de absolvição de uma pessoa acusada. Neste último caso, o Estado Parte requerente notificará o Estado Parte requerido antes de revelar a informação ou as provas e, se assim solicitado, consultará o Estado Parte requerido. Se, em um caso excepcional, não for possível notificar este com antecipação, o Estado Parte requerente informará sem demora o Estado Parte requerido da mencionada revelação.

20. O Estado Parte requerente poderá exigir que o Estado Parte requerido mantenha sigilo acerca da existência e do conteúdo da solicitação, salvo na medida necessária para dar-lhe cumprimento. Se o Estado Parte requerido não pode manter esse sigilo, terá de fazer o Estado parte requerente sabê-lo de imediato.

21. A assistência judicial recíproca poderá ser negada:

- a) Quando a solicitação não esteja em conformidade com o disposto no presente Artigo;
- b) Quando o Estado Parte requerido considere que o cumprimento da solicitação poderia agredir sua soberania, sua segurança, sua ordem pública ou outros interesses fundamentais;
- c) Quando a legislação interna do Estado Parte requerido proíba suas autoridades de atuarem na forma solicitada relativa a um delito análogo, se este tiver sido objeto de investigações, processos ou ações judiciais no exercício de sua própria competência;
- d) Quando aquiescer à solicitação seja contrário ao ordenamento jurídico do Estado Parte

requerido no tocante à assistência judicial recíproca.

22. Os Estados Parte não poderão negar uma solicitação de assistência judicial recíproca unicamente por considerarem que o delito também envolve questões tributárias.

23. Toda negação de assistência judicial recíproca deverá fundamentar-se devidamente.

24. O Estado Parte requerido cumprirá a solicitação de assistência judicial recíproca o quanto antes e terá plenamente em conta, na medida de suas possibilidades, os prazos que sugira o Estado Parte requerente e que estejam devidamente fundamentados, de preferência na própria solicitação. O Estado Parte requerente poderá pedir informação razoável sobre o estado e a evolução das gestões realizadas pelo Estado Parte requerido para satisfazer tal petição. O Estado Parte requerido responderá às solicitações razoáveis que formule o Estado Parte requerente relativas ao estado e à evolução do trâmite da resolução. O Estado Parte requerente informará de pronto ao Estado Parte requerido quando já não mais necessite da assistência requisitada.

25. A assistência judicial recíproca poderá ser modificada pelo Estado Parte requerido se perturba investigações, processos ou ações judiciais em curso.

26. Antes de negar uma solicitação apresentada de acordo com o parágrafo 21 do presente Artigo ou de modificar seu cumprimento de acordo com o parágrafo 25 do presente Artigo, o Estado Parte requerido consultará o Estado Parte requerente para considerar se é possível prestar a assistência solicitada submetendo-a às condições que julgue necessárias. Se o Estado Parte requerente aceita a assistência de acordo com essas condições, esse Estado Parte deverá cumprir as condições impostas.

27. Sem prejuízo à aplicação do parágrafo 12 do presente Artigo, a testemunha, perito ou outra pessoa que, sob requisição do Estado Parte requerente, consente em prestar testemunho em juízo ou colaborar em uma investigação, processo ou ação judicial no território do Estado Parte requerente, não poderá ser indiciado, detido, condenado nem submetido a nenhuma restrição de sua liberdade pessoal nesse território por atos, omissões ou declarações de culpabilidade anteriores ao momento em que abandonou o território do Estado Parte requerido. Esse salvo-conduto cessará quando a testemunha, perito ou outra pessoa tenha tido, durante 15 (quinze) dias consecutivos ou durante o período acordado entre os Estados Partes após a data na qual se tenha informado oficialmente de que as autoridades judiciais já não requeriam sua presença, a oportunidade de sair do país e não obstante permaneceu voluntariamente nesse território ou a ele regressou livremente depois de tê-lo abandonado.

28. Os gastos ordinários que ocasionem o cumprimento da solicitação serão sufragados pelo Estado Parte requerido, a menos que os Estados Partes interessados tenham acordado outro meio. Quando se requeiram para este fim gastos vultosos ou de caráter extraordinário, os Estados Partes se consultarão para determinar as condições nas quais se dará cumprimento à solicitação, assim como a maneira em que se sufragarão os gastos.

29. O Estado Parte requerido:

a) Facilitará ao Estado Parte requerente uma cópia dos documentos oficiais e outros documentos ou papéis que tenha sob sua custódia e que, conforme sua legislação interna, sejam de acesso do público em geral;

b) Poderá, a seu arbítrio e com sujeição às condições que julgue apropriadas, proporcionar ao Estado Parte requerente uma cópia total ou parcial de documentos oficiais ou de outros documentos ou papéis que tenha sob sua custódia e que, conforme sua legislação interna, não sejam de acesso do público em geral.

30. Quando se fizer necessário, os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais que contribuam a lograr os fins do presente Artigo e que levem à prática ou reforcem suas disposições.

Artigo 47

Enfraquecimento de ações penais

Os Estados Partes considerarão a possibilidade de enfraquecer ações penais para o indiciamento por um delito qualificado de acordo com a presente Convenção quando se estime que essa remissão redundará em benefício da devida administração da justiça, em particular nos casos nos quais intervenham várias jurisdições, com vistas a concentrar as atuações do processo.

Artigo 48

Cooperação em matéria de cumprimento da lei

1. Os Estados Partes colaborarão estritamente, em consonância com seus respectivos ordenamentos jurídicos e administrativos, com vistas a aumentar a eficácia das medidas de cumprimento da lei orientada a combater os delitos compreendidos na presente Convenção. Em particular, os Estados Parte adotarão medidas eficazes para:

a) Melhorar os canais de comunicação entre suas autoridades, organismos e serviços competentes e, quando necessário, estabelecê-los, a fim de facilitar o intercâmbio seguro e rápido de

informações sobre todos os aspectos dos delitos compreendidos na presente Convenção, assim como, se os Estados Partes interessados estimarem oportuno, sobre suas vinculações com outras atividades criminosas;

b) Cooperar com outros Estados Partes na realização de indagações a respeito dos delitos compreendidos na presente Convenção acerca de: i) A identidade, o paradeiro e as atividades de pessoas presumidamente envolvidas em tais delitos ou a situação de outras pessoas interessadas; ii) A movimentação do produto do delito ou de bens derivados da prática desses delitos; iii) A movimentação de bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados à prática desses delitos.

c) Proporcionar, quando proceder, os elementos ou as quantidades de substâncias que se requeiram para fins de análise e investigação.

d) Intercambiar, quando proceder, informação com outros Estados Partes sobre os meios e métodos concretos empregados para a prática dos delitos compreendidos na presente Convenção, entre eles o uso de identidades falsas, documentos falsificados, alterados ou falsos ou outros meios de encobrir atividades vinculadas a esses delitos;

e) Facilitar uma coordenação eficaz entre seus organismos, autoridades e serviços competentes e promover o intercâmbio de pessoal e outros, incluída a designação de oficiais de enlace com sujeição a acordos ou tratados bilaterais entre os Estados Partes interessados;

f) Intercambiar informação e coordenar as medidas administrativas e de outras índoles adotadas para a pronta detecção dos delitos compreendidos na presente Convenção.

2. Os Estados Partes, com vistas a dar efeito à presente Convenção, considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais em matéria de cooperação direta entre seus respectivos organismos encarregados de fazer cumprir a lei e, quando tais acordos ou tratados já existam, melhorá-los. Na falta de tais acordos ou tratados entre os Estados Partes interessados, os Estados Partes poderão considerar que a presente Convenção constitui a base para a cooperação recíproca em matéria de cumprimento da lei no que diz respeito aos delitos compreendidos na presente Convenção. Quando proceda, os Estados Partes aproveitarão plenamente os acordos e tratados, incluídas as organizações internacionais ou regionais, a fim de aumentar a cooperação entre seus respectivos organismos encarregados de fazer cumprir a lei.

3. Os Estados Partes se esforçarão por colaborar na medida de suas possibilidades para fazer frente aos delitos compreendidos na presente Convenção que se cometam mediante o recurso de tecnologia moderna.

Artigo 49

Investigações conjuntas

Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais em virtude dos quais, em relação com questões que são objeto de investigações, processos ou ações penais em um ou mais Estados, as autoridades competentes possam estabelecer órgãos mistos de investigação. Na falta de tais acordos ou tratados, as investigações conjuntas poderão levar-se a cabo mediante acordos acertados caso a caso. Os Estados Partes interessados velarão para que a soberania do Estado Parte em cujo território se efetua a investigação seja plenamente respeitada.

Artigo 50

Técnicas especiais de investigação

1. A fim de combater eficazmente a corrupção, cada Estado Parte, na medida em que lhe permitam os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno e conforme às condições prescritas por sua legislação interna, adotará as medidas que sejam necessárias, dentro de suas possibilidades, para prever o adequado recurso, por suas autoridades competentes em seu território, à entrega vigiada e, quando considerar apropriado, a outras técnicas especiais de investigação como a vigilância eletrônica ou de outras índoles e as operações secretas, assim como para permitir a admissibilidade das provas derivadas dessas técnicas em seus tribunais.

2. Para efeitos de investigação dos delitos compreendidos na presente Convenção, se recomenda aos Estados Partes que celebrem, quando proceder, acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais apropriados para utilizar essas técnicas especiais de investigação no contexto da cooperação no plano internacional. Esses acordos ou tratados se apoiarão e executarão respeitando plenamente o princípio da igualdade soberana dos Estados e, ao pô-los em prática, cumprir-se-ão estritamente as condições neles contidas.

3. Não existindo os acordos ou tratados mencionados no parágrafo 2 do presente Artigo, toda decisão de recorrer a essas técnicas especiais de investigação no plano internacional se adotará sobre cada caso particular e poderá, quando seja necessário, ter em conta os tratados financeiros e os entendimentos relativos ao exercício de jurisdição pelos Estados Partes interessados.

4. Toda decisão de recorrer à entrega vigiada no plano internacional poderá, com o consentimento dos Estados Partes interessados, incluir a aplicação de métodos tais como interceptar bens e fundos, autorizá-los a prosseguir intactos ou retirá-los ou substituí-los total ou parcialmente.

Capítulo V

Recuperação de ativos

Artigo 51

Disposição geral

A restituição de ativos de acordo com o presente Capítulo é um princípio fundamental da presente Convenção e os Estados Partes se prestarão à mais ampla cooperação e assistência entre si a esse respeito.

Artigo 52

Prevenção e detecção de transferências de produto de delito

1. Sem prejuízo ao disposto no Artigo 14 da presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para exigir das instituições financeiras que funcionam em seu território que verifiquem a identidade dos clientes, adotem medidas razoáveis para determinar a identidade dos beneficiários finais dos fundos depositados em contas vultosas, e intensifiquem seu escrutínio de toda conta solicitada ou mantida no ou pelo nome de pessoas que desempenhem ou tenham desempenhado funções públicas eminentes e de seus familiares e estreitos colaboradores. Esse escrutínio intensificado dar-se-á estruturado razoavelmente de modo que permita descobrir transações suspeitas com objetivo de informar às autoridades competentes e não deverá ser concebido de forma que atrapalhe ou impeça o curso normal do negócio das instituições financeiras com sua legítima clientela.

2. A fim de facilitar a aplicação das medidas previstas no parágrafo 1 do presente Artigo, cada Estado Parte, em conformidade com sua legislação interna e inspirando-se nas iniciativas pertinentes de suas organizações regionais, interregionais e multilaterais de luta contra a lavagem de dinheiro, deverá:

a) Estabelecer diretrizes sobre o tipo de pessoas físicas ou jurídicas cujas contas as instituições financeiras que funcionam em seu território deverão submeter a um maior escrutínio, os tipos de contas e transações às quais deverão prestar particular atenção e a maneira apropriada de abrir contas e de levar registros ou expedientes relativos a elas; e

b) Notificar, quando proceder, as instituições financeiras que funcionam em seu território, mediante solicitação de outro Estado Parte ou por iniciativa própria, a identidade de determinadas pessoas físicas ou jurídicas cujas contas essas instituições deverão submeter a um maior escrutínio, além das quais as instituições financeiras possam identificar de outra forma.

3. No contexto da parte "a)" do parágrafo 2 do presente Artigo, cada Estado Parte aplicará medidas para velar para que as instituições financeiras mantenham, durante um prazo conveniente, registros adequados das contas e transações relacionadas com as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo, os quais deverão conter, no mínimo, informação relativa à identidade do cliente e, na medida do possível, do beneficiário final.

4. Com o objetivo de prevenir e detectar as transferências do produto dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, cada Estado Parte aplicará medidas apropriadas e eficazes para impedir, com a ajuda de seus órgãos reguladores e de supervisão, o estabelecimento de bancos que não tenham presença real e que não estejam afiliados a um grupo financeiro sujeito à regulação. Ademais, os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir de suas instituições financeiras que se neguem a entabular relações com essas instituições na qualidade de bancos correspondentes, ou a continuar relações existentes, e que se abstenham de estabelecer relações com instituições financeiras estrangeiras que permitam utilizar suas contas a bancos que não tenham presença real e que não estejam afiliados a um grupo financeiro sujeito a regulação.

5. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer, em conformidade com sua legislação interna, sistemas eficazes de divulgação de informação financeira para os funcionários públicos pertinentes e aplicará sanções adequadas para todo descumprimento do dever a declarar. Cada Estado Parte considerará também a possibilidade de adotar as medidas que sejam necessárias para permitir que suas autoridades competentes compartilhem essa informação com as autoridades competentes de outros Estados Partes, se essa é necessária para investigar, reclamar ou recuperar o produto dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas que sejam necessárias, de acordo com sua legislação interna, para exigir dos funcionários públicos pertinentes que tenham algum direito ou poder de firma ou de outras índoles sobre alguma conta financeira em algum país estrangeiro que declarem sua relação com essa conta às autoridades competentes e que levem ao devido registro da tal conta. Essas medidas deverão incluir sanções adequadas para todo o caso de descumprimento.

Artigo 53

Medidas para a recuperação direta de bens

Cada Estado Parte, em conformidade com sua legislação interna:

- a) Adotará as medidas que sejam necessárias a fim de facultar a outros Estados Partes para entabular ante seus tribunais uma ação civil com o objetivo de determinar a titularidade ou propriedade de bens adquiridos mediante a prática de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção;
- b) Adotará as medidas que sejam necessárias a fim de facultar a seus tribunais para ordenar àqueles que tenham praticado delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que indenizem ou ressarcam por danos e prejuízos a outro Estado Parte que tenha sido prejudicado por esses delitos; e
- c) Adotará as medidas que sejam necessárias a fim de permitir a seus tribunais ou suas autoridades competentes, quando devam adotar decisões no que diz respeito ao confisco, que reconheça o legítimo direito de propriedade de outro Estado Parte sobre os bens adquiridos mediante a prática de um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 54

Mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco

1. Cada Estado Parte, a fim de prestar assistência judicial recíproca conforme o disposto no Artigo 55 da presente Convenção relativa a bens adquiridos mediante a prática de um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção ou relacionados a esse delito, em conformidade com sua legislação interna:

- a) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes possam dar efeito a toda ordem de confisco ditada por um tribunal de outro Estado Parte;
- b) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes, quando tenham jurisdição, possam ordenar o confisco desses bens de origem estrangeira em uma sentença relativa a um delito de lavagem de dinheiro ou quaisquer outros delitos sobre os quais possa ter jurisdição, ou mediante outros procedimentos autorizados em sua legislação interna; e
- c) Considerará a possibilidade de adotar as medidas que sejam necessárias para permitir o confisco desses bens sem que envolva uma pena, nos casos nos quais o criminoso não possa ser indiciado por motivo de falecimento, fuga ou ausência, ou em outros casos apropriados.

2. Cada Estado Parte, a fim de prestar assistência judicial recíproca solicitada de acordo com o parágrafo 2 do Artigo 55 da presente Convenção, em conformidade com sua legislação interna:

- a) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes possam efetuar o embargo preventivo ou a apreensão de bens em cumprimento a uma ordem de embargo preventivo ou apreensão ditada por um tribunal ou autoridade competente de um Estado Parte requerente que constitua um fundamento razoável para que o Estado Parte requerido considere que existam razões suficientes para adotar essas medidas e que ulteriormente os bens seriam objeto de uma ordem de confisco de acordo com os efeitos da parte "a)" do parágrafo 1 do presente Artigo;
- b) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes possam efetuar o embargo preventivo ou a apreensão de bens em cumprimento de uma solicitação que constitua fundamento razoável para que o Estado Parte requerido considere que existam razões suficientes para adotar essas medidas e que ulteriormente os bens seriam objeto de uma ordem de confisco de acordo com os efeitos da parte "a)" do parágrafo 1 do presente Artigo; e
- c) Considerará a possibilidade de adotar outras medidas para que suas autoridades competentes possam preservar os bens para efeitos de confisco, por exemplo sobre a base de uma ordem estrangeira de detenção ou imputação de culpa penal relacionada com a aquisição desses bens.

Artigo 55

Cooperação internacional para fins de confisco

1. Os Estados Partes que recebam uma solicitação de outro Estado Parte que tenha jurisdição para conhecer um dos delito qualificados de acordo com a presente Convenção com vistas ao confisco do produto de delito, os bens, equipamentos ou outros instrumentos mencionados no parágrafo 1 do Artigo 31 da presente Convenção que se encontrem em seu território deverão, no maior grau que lhe permita seu ordenamento jurídico interno:

- a) Enviar a solicitação a suas autoridades competentes para obter uma ordem de confisco ao qual, em caso de concessão, darão cumprimento; ou
- b) Apresentar a suas autoridades competentes, a fim de que se dê cumprimento ao solicitado, a ordem de confisco expedida por um tribunal situado no território do Estado Parte requerente em conformidade com o disposto no parágrafo 1 do Artigo 31 e na parte "a)" do parágrafo 1 do Artigo 54 da presente Convenção na medida em que guarde relação com o produto do delito, os bens, os

equipamentos ou outros instrumentos mencionados no parágrafo 1 do Artigo 31 que se encontrem no território do Estado Parte requerido.

2. Com base na solicitação apresentada por outro Estado Parte que tenha jurisdição para conhecer um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, o Estado Parte requerido adotará as medidas encaminhadas para a identificação, localização e embargo preventivo ou apreensão do produto de delito, os bens, os equipamentos ou outros instrumentos mencionados no parágrafo e do Artigo 31 da presente Convenção com vistas ao seu eventual confisco, que haverá de ordenar o Estado Parte requerente ou, em caso de que envolva uma solicitação apresentada de acordo com o parágrafo 1 do presente Artigo, o Estado Parte requerido.

3. As disposições do Artigo 46 da presente Convenção serão aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao presente Artigo. Ademais da informação indicada no parágrafo 15 do Artigo 46, as solicitações apresentadas em conformidade com o presente Artigo conterão o seguinte:

a) Quando se trate de uma solicitação relativa à parte "a)" do parágrafo 1 do presente Artigo, uma descrição dos bens suscetíveis de confisco, assim como, na medida do possível, a situação e, quando proceder, o valor estimado dos bens e uma exposição dos fatos em que se baseia a solicitação do Estado Parte requerente que sejam suficientemente explícitas para que o Estado Parte requerido possa tramitar a ordem de acordo com sua legislação interna;

b) Quando se trate de uma solicitação relativa à parte "b)" do parágrafo 1 do presente Artigo, uma cópia admissível pela legislação da ordem de confisco expedida pelo Estado Parte requerente na qual se baseia a solicitação, uma exposição dos fatos e da informação que proceder sobre o grau de execução que se solicita dar à ordem, uma declaração na qual se indiquem as medidas adotadas pelo Estado Parte requerente para dar notificação adequada a terceiros de boa-fé e para garantir o devido processo e um certificado de que a ordem de confisco é definitiva;

c) Quando se trate de uma solicitação relativa ao parágrafo 2 do presente Artigo, uma exposição dos fatos nos quais se baseia o Estado Parte requerente e uma descrição das medidas solicitadas, assim como, quando dispor-se dela, uma cópia admissível pela legislação da ordem de confisco na qual se baseia a solicitação.

4. O Estado Parte requerido adotará as decisões ou medidas previstas nos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo conforme e com sujeição ao disposto em sua legislação interna e em suas regras de procedimento ou nos acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais pelos quais poderia estar vinculado ao Estado Parte requerente.

5. Cada Estado Parte proporcionará ao Secretário Geral das Nações Unidas uma cópia de suas leis e regulamentos destinados a dar aplicação ao presente Artigo e de quaisquer emendas ulteriores que se tenham de tais leis e regulamentos ou uma descrição destas.

6. Se um Estado Parte opta por submeter a adoção das medidas mencionadas nos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo à existência de um tratado pertinente, esse Estado Parte considerará a presente Convenção como a base legal necessária e suficiente para cumprir esse requisito.

7. A cooperação prevista no presente Artigo também se poderá negar, ou poder-se-ão levantar as medidas cautelares, se o Estado Parte requerido não receber provas suficientes ou oportunas ou se os bens são de valor escasso.

8. Antes de levantar toda medida cautelar adotada em conformidade com o presente Artigo, o Estado Parte requerido deverá, sempre que possível, dar ao Estado Parte requerente a oportunidade de apresentar suas razões a favor de manter em vigor a medida.

9. As disposições do presente Artigo não se interpretarão em prejuízo dos direitos de terceiros de boa-fé.

Artigo 56

Cooperação especial

Sem prejuízo ao disposto em sua legislação interna, cada Estado Parte procurará adotar as medidas que lhe facultem para remeter a outro Estado Parte que não tenha solicitado, sem prejuízo de suas próprias investigações ou ações judiciais, informação sobre o produto dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção se considerar que a divulgação dessa informação pode ajudar o Estado Parte destinatário a pôr em marcha ou levar a cabo suas investigações ou ações judiciais, ou que a informação assim facilitada poderia dar lugar a que esse Estado Parte apresentará uma solicitação de acordo com o presente Capítulo da presente Convenção.

Artigo 57

Restituição e disposição de ativos

1. Cada Estado Parte disporá dos bens que tenham sido confiscados conforme o disposto nos Artigos 31 ou 55 da presente convenção, incluída a restituição a seus legítimos proprietários anteriores, de acordo com o parágrafo 3 do presente Artigo, em conformidade com as disposições da presente Convenção e com sua legislação interna.

2. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de seu direito

interno, as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para permitir que suas autoridades competentes procedam à restituição dos bens confiscados, ao dar curso a uma solicitação apresentada por outro Estado Parte, em conformidade com a presente Convenção, tendo em conta os direitos de terceiros de boa-fé.

3. Em conformidade com os Artigos 46 e 55 da presente Convenção e com os parágrafos 1 e 2 do presente Artigo, o Estado Parte requerido:

a) Em caso de malversação ou peculato de fundos públicos ou de lavagem de fundos públicos malversados aos quais se faz referência nos Artigos 17 e 23 da presente Convenção, restituirá ao Estado Parte requerente os bens confiscados quando se tenha procedido ao confisco de acordo com o disposto no Artigo 55 da presente Convenção e sobre a base da sentença firme ditada no Estado Parte requerente, requisito ao qual poderá renunciar o Estado Parte requerido;

b) Caso se trate do produto de qualquer outro delito compreendido na presente Convenção, restituirá ao Estado Parte requerente os bens confiscados quando se tenha procedido ao confisco de acordo com o disposto no Artigo 55 da presente Convenção e sobre a base de uma sentença firme ditada no Estado Parte requerente, requisito ao qual poderá renunciar o Estado Parte requerido, e quando o Estado Parte requerente acredite razoavelmente ante o Estado Parte requerido sua propriedade anterior dos bens confiscados ou o Estado Parte requerido reconheça os danos causados ao Estado Parte requerente como base para a restituição dos bens confiscados;

c) Em todos os demais casos, dará consideração prioritária à restituição ao Estado Parte requerente dos bens confiscados, à restituição desses bens a seus proprietários legítimos anteriores ou à indenização das vítimas do delito.

4. Quando proceder, a menos que os Estados Partes decidam diferentemente, o Estado Parte requerido poderá deduzir os gastos razoáveis que tenham sido feitos no curso das investigações ou ações judiciais que tenham possibilitado a restituição ou disposição dos bens confiscados conforme o disposto no presente Artigo.

5. Quando proceder, os Estados Partes poderão também dar consideração especial à possibilidade de celebrar acordos ou tratados mutuamente aceitáveis, baseados em cada caso particular, com vistas à disposição definitiva dos bens confiscados.

Artigo 58

Departamento de inteligência financeira

Os Estados Partes cooperarão entre si a fim de impedir e combater a transferência do produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e promover meios para recuperar o mencionado produto e, para tal fim, considerarão a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que se encarregará de receber, analisar e dar a conhecer às autoridades competentes toda informação relacionada com as transações financeiras suspeitas.

Artigo 59

Acordos e tratados bilaterais e multilaterais

Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais com vistas a aumentar a eficácia da cooperação internacional prestada em conformidade com o presente Capítulo da presente Convenção.

Capítulo VI

Assistência técnica e intercâmbio de informações

Artigo 60

Capacitação e assistência técnica

1. Cada Estado Parte, na medida do necessário, formulará, desenvolverá ou aperfeiçoará programas de capacitação especificamente concebidos para o pessoal de seus serviços encarregados de prevenir e combater a corrupção. Esses programas de capacitação poderão versar, entre outras coisas, sobre:

a) Medidas eficazes para prevenir, detectar, investigar, sancionar e combater a corrupção, inclusive o uso de métodos de reunião de provas e investigação;

b) Fomento da capacidade de formulação e planificação de uma política estratégica contra a corrupção;

c) Capacitação das autoridades competentes na preparação de solicitações de assistência judicial recíproca que satisfaçam os requisitos da presente Convenção;

d) Avaliação e fortalecimento das instituições, da gestão da função pública e a gestão das finanças públicas, incluída a contratação pública, assim como do setor privado;

e) Prevenção e luta contra as transferências de produtos de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e recuperação do mencionado produto;

f) Detecção e embargo preventivo das transferências do produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção;

g) Vigilância da movimentação de produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a

presente Convenção, assim como dos métodos empregados para a transferência, ocultação ou dissimulação de tal produto;

h) Mecanismos e métodos legais e administrativos apropriados e eficientes para facilitar a restituição do produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção;

i) Métodos utilizados para proteger as vítimas e as testemunhas que cooperem com as autoridades judiciais; e

j) Capacitação em matéria de regulamentos nacionais e internacionais e em idiomas.

2. Na medida de suas possibilidades, os Estados Partes considerarão a possibilidade de prestar-se a mais ampla assistência técnica, especialmente em favor dos países em desenvolvimento, em seus respectivos planos e programas para combater a corrupção, incluindo apoio material e capacitação nas esferas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo, assim como a capacitação e assistência e intercâmbio mútuo de experiências e conhecimentos especializados, o que facilitará a cooperação internacional entre os Estados Partes nas esferas da extradição e da assistência judicial recíproca.

3. Os Estados Partes intensificarão, na medida do necessário, os esforços para otimizar as atividades operacionais e de capacitação nas organizações internacionais e regionais e no âmbito de acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais pertinentes.

4. Os Estados Partes considerarão, ante solicitação, a possibilidade de ajudarem-se entre si na realização de avaliações, estudos e investigações sobre os tipos, causas, efeitos e custos da corrupção em seus respectivos países com vistas a elaborar, com a participação das autoridades competentes e da sociedade, estratégias e planos de ação contra a corrupção.

5. A fim de facilitar a recuperação de produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, os Estados Partes poderão cooperar facilitando-se os nomes dos peritos que possam ser úteis para lograr esse objetivo.

6. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de recorrer à organização de conferências e seminários sub-regionais, regionais e internacionais para promover a cooperação e a assistência técnica, e para fomentar os debates sobre problemas de interesse mútuo, incluídos os problemas e necessidades especiais dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição.

7. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de estabelecer mecanismos voluntários com vistas a contribuir financeiramente com os esforços dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição para aplicar a presente Convenção mediante programas e projetos de assistência técnica.

8. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de fazer contribuições voluntárias ao Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime com o propósito de impulsionar, através do mencionado Escritório, programas e projetos nos países em desenvolvimento com vistas a aplicar a presente Convenção.

Artigo 61

Recompilação, intercâmbio e análise de informações sobre a corrupção

1. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de analisar, em consulta com especialistas, as tendências da corrupção em seu território, assim como as circunstâncias em que se cometem os delitos de corrupção.

2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de desenvolver e compartilhar, entre si e por ação de organizações internacionais e regionais, estatísticas, experiência analítica acerca da corrupção e informações com vistas a estabelecer, na medida do possível, definições, normas e metodologias comuns, assim como informações sobre práticas aceitáveis para prevenir e combater a corrupção.

3. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de velar por suas políticas e medidas em vigor encaminhadas a combater a corrupção e de avaliar sua eficácia e eficiência.

Artigo 62

Outras medidas: aplicação da presente Convenção mediante o desenvolvimento econômico e a assistência técnica

1. Os Estados Partes adotarão disposições condizentes com a aplicação aceitável da presente Convenção na medida do possível, mediante a cooperação internacional, tendo em conta os efeitos adversos da corrupção na sociedade em geral e no desenvolvimento sustentável, em particular.

2. Os Estados Partes farão esforços concretos, na medida do possível e na forma coordenada entre si, assim como com organizações internacionais e regionais, para:

a) Intensificar sua cooperação nos diversos planos com os países em desenvolvimento com vistas a fortalecer a capacidade desses países para prevenir e combater a corrupção;

b) Aumentar a assistência financeira e material a fim de apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para prevenir e combater a corrupção com eficácia e ajudá-los a aplicar

satisfatoriamente a presente Convenção;

c) Prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição para ajudá-los a satisfazer suas necessidades relacionadas com a aplicação da presente Convenção. Para tal fim, os Estados Partes procurarão fazer contribuições voluntárias adequadas e periódicas a uma conta especificamente designada para esses efeitos em um mecanismo de financiamento das Nações Unidas. De acordo com sua legislação interna e com as disposições da presente Convenção, os Estados Partes poderão também dar consideração especial à possibilidade de ingressar nessa conta uma porcentagem do dinheiro confiscado ou da soma equivalente aos bens ou ao produto de delito confiscados conforme o disposto na presente Convenção;

d) Apoiar e persuadir outros Estados Partes e instituições financeiras, segundo proceder, para que se somem os esforços empregados de acordo com o presente Artigo, em particular proporcionando um maior número de programas de capacitação e equipamentos modernos aos países em desenvolvimento e com a finalidade de ajudá-los a lograr os objetivos da presente Convenção.

3. Na medida do possível, estas medidas não menosprezarão os compromissos existentes em matéria de assistência externa nem outros acordos de cooperação financeira nos âmbitos bilateral, regional ou internacional.

4. Os Estados Partes poderão celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais sobre assistência material e logística, tendo em conta os acordos financeiros necessários para fazer efetiva a cooperação internacional prevista na presente Convenção e para prevenir, detectar e combater a corrupção.

Capítulo VII Mecanismos de aplicação Artigo 63

Conferência dos Estados Partes da presente Convenção

1. Estabelecer-se-á uma Conferência dos estados Parte da presente Convenção a fim de melhorar a capacidade dos Estados Partes e a cooperação entre eles para alcançar os objetivos enunciados na presente Convenção e promover e examinar sua aplicação.

2. O Secretário Geral das Nações Unidas convocará a Conferência dos estados Parte da presente Convenção no mais tardar um ano depois da entrada em vigor da presente Convenção. Posteriormente celebrar-se-ão reuniões periódicas da Conferência dos Estados Partes em conformidade com o disposto nas regras de procedimento aprovadas pela Conferência.

3. A Conferência dos Estados Partes aprovará o regulamento e as normas que rejam a execução das atividades enunciadas no presente Artigo, incluídas as normas relativas à admissão e à participação de observadores e o pagamento dos gastos que ocasione a realização dessas atividades.

4. A Conferência dos Estados Partes realizará atividades, procedimentos e métodos de trabalho com vistas a lograr os objetivos enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo, e, em particular:

a) Facilitará as atividades que realizem os Estados Partes de acordo com os Artigos 60 e 62 e com os Capítulos II a V da presente Convenção, inclusive promovendo o incentivo de contribuições voluntárias;

b) Facilitará o intercâmbio de informações entre os Estados Partes sobre as modalidades e tendências da corrupção e sobre práticas eficazes para preveni-la e combatê-la, assim como para a restituição do produto de delito, mediante, entre outras coisas, a publicação das informações pertinentes mencionadas no presente Artigo;

c) Cooperação com organizações e mecanismos internacionais e regionais e organizações não-governamentais pertinentes;

d) Aproveitará adequadamente a informação pertinente elaborada por outros mecanismos internacionais e regionais encarregados de combater e prevenir a corrupção a fim de evitar a duplicação desnecessária de atividades;

e) Examinará periodicamente a aplicação da presente Convenção por seus Estados Partes;

f) Formulará recomendações para melhorar a presente Convenção e sua aplicação;

g) Tomará nota das necessidades de assistência técnica dos Estados Partes com relação à aplicação da presente Convenção e recomendará as medidas que considere necessária a esse respeito.

5. Aos efeitos do parágrafo 4 do presente Artigo, a Conferência dos Estados Partes obterá o conhecimento necessário das medidas adotadas e das dificuldades encontradas pelos Estados Partes na aplicação da presente Convenção por via da informação que eles facilitem e dos demais mecanismos de exame que estabeleça a Conferência dos Estados Partes.

6. Cada Estado Parte proporcionará à Conferência dos Estados Partes informação sobre seus programas, planos e práticas, assim como sobre as medidas legislativas e administrativas adotadas

para aplicar a presente Convenção, segundo requeira a Conferência dos Estados Partes. A Conferência dos Estados Partes procurará determinar a maneira mais eficaz de receber e processar as informações, inclusive aquelas recebidas dos Estados Partes e de organizações internacionais competentes. Também poder-se-ão considerar as aprovações recebidas de organizações não-governamentais pertinentes devidamente acreditadas conforme os procedimentos acordados pela Conferência dos Estados Partes.

7. Em cumprimento aos parágrafos 4 a 6 do presente Artigo, a Conferência dos Estados Partes estabelecerá, se considerar necessário, um mecanismo ou órgão apropriado para apoiar a aplicação efetiva da presente Convenção.

Artigo 64

Secretaria

1. O Secretário Geral das Nações Unidas prestará os serviços de secretaria necessários à Conferência dos Estados Partes da presente Convenção.

2. A secretaria:

a) Prestará assistência à Conferência dos Estados Partes na realização das atividades enunciadas no Artigo 63 da presente Convenção e organizará os períodos de seções da Conferência dos Estados Partes e proporcionar-lhes-á os serviços necessários;

b) Prestará assistência aos Estados Partes que a solicitem na subministração de informação da Conferência dos Estados Partes segundo o previsto nos parágrafos 5 e 6 do Artigo 63 da presente Convenção; e

c) Velará pela coordenação necessária com as secretarias de outras organizações internacionais e regionais pertinentes.

Capítulo VIII

Disposições finais

Artigo 65

Aplicação da Convenção

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.

Artigo 66

Solução de controvérsias

1. Os Estados Partes procurarão solucionar toda controvérsia relacionada com a interpretação ou aplicação da presente Convenção mediante a negociação.

2. Toda controvérsia entre dois ou mais Estados Partes acerca da interpretação ou da aplicação da presente Convenção que não possa ser resolvida mediante a negociação dentro de um prazo razoável deverá, por solicitação de um desses Estados Partes, submeter-se à arbitragem. Se, seis meses depois da data de solicitação da arbitragem, esses Estados Partes não se puseram de acordo sobre a organização da arbitragem, quaisquer dos Estados Partes poderá remeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça mediante solicitação conforme o Estatuto da Corte.

3. Cada Estado Parte poderá, no momento da firma, ratificação aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão a ela, declarar que não se considera vinculado pelo parágrafo do presente Artigo. Os demais Estados Partes não ficarão vinculados pelo parágrafo 2 do presente Artigo a respeito de todo Estado Parte que tenha feito essa reserva.

4. O Estado Parte que tenha feito uma reserva de conformidade com o parágrafo 3 do presente Artigo poderá em qualquer momento retirar essa reserva notificando o fato ao Secretário Geral das Nações Unidas.

Artigo 67

Firma, ratificação, aceitação, aprovação e adesão

1. A presente Convenção estará aberta à assinatura de todos os Estados de 9 a 11 de dezembro de 2003 em Mérida, México, e depois desse evento na Sede das Nações Unidas em Nova York até o dia 9 de dezembro de 2005.

2. A presente Convenção também estará aberta à firma das organizações regionais de integração econômica que tenham, ao menos, algum de seus Estados Membros como Partes da presente Convenção em conformidade com o disposto no parágrafo 1 do presente Artigo.

3. A presente Convenção estará sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação depositar-se-ão em poder do Secretário Geral das Nações Unidas. As organizações regionais de integração econômica poderão depositar seus instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação se pelo menos um de seus Estados Membros houver procedido

de igual maneira. Nesse instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, essas organizações declararão o alcance de sua competência com respeito às questões regidas pela presente Convenção. As mencionadas organizações comunicarão também ao depositário qualquer modificação pertinente ao alcance de sua competência.

4. A presente Convenção estará aberta à adesão de todos os Estados ou organizações regionais de integração econômica que contem com pelo menos um Estado Membro que seja Parte da presente Convenção. Os instrumentos de adesão depositar-se-ão em poder do Secretário Geral das Nações Unidas. No momento de sua adesão, as organizações regionais de integração econômica declararão o alcance de sua competência com respeito às questões regidas pela presente Convenção. As mencionadas organizações comunicarão também ao depositário qualquer modificação pertinente ao alcance de sua competência.

Artigo 68

Entrada em vigor

1. A presente Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a inclusão do trigésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Aos efeitos do presente parágrafo, os instrumentos depositados por uma organização regional de integração econômica não serão considerados adicionais aos depositados por seus Estados Membros.

2. Para cada Estado ou organização regional de integração econômica que ratifique, aceite ou aprove a presente Convenção ou a ela adira depois de haver-se depositado o trigésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, a presente Convenção entrará em vigor após o trigésimo dia depois que esse Estado ou organização tenha depositado o instrumento pertinente ou no momento de sua entrada em vigor de acordo com o parágrafo 1 do presente Artigo, se esta for posterior.

Artigo 69

Emenda

1. Quando houverem transcorridos 5 (cinco) anos desde a entrada em vigor da presente Convenção, os Estados Partes poderão propor emendas e transmiti-las ao Secretário Geral das Nações Unidas, quem, por continuação, comunicará toda emenda proposta aos Estados Partes e à Conferência dos Estados Partes da presente Convenção para que a examinem e adotem uma decisão a seu respeito. A Conferência dos Estados Partes fará todo o possível para lograr um consenso sobre cada emenda. Se esgotarem-se todas as possibilidades de lograr um consenso e não se tiver chegado a um acordo, a aprovação da emenda exigirá, em última instância, uma maioria de dois terços dos Estados Partes presentes e votante na reunião da Conferência dos Estados Partes.

2. As organizações regionais de integração econômica, em assuntos de sua competência, exercerão seu direito de voto de acordo com o presente Artigo com um número de votos igual ao número de seus Estados Membros que sejam Partes da presente Convenção. As mencionadas organizações não exercerão seu direito de voto se seus Estados Membros exercerem os seus e vice-versa.

3. Toda emenda aprovada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo estará sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação por parte dos Estados Partes.

4. Toda emenda aprovada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo entrará em vigor em relação a um Estado Parte noventa dias depois do momento em que este deposite em poder do Secretário Geral das Nações Unidas um instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação dessa emenda.

5. Quando uma emenda entrar em vigor, será vinculante para os Estados Partes que tenham expressado seu consentimento a respeito. Os demais Estados Partes ficarão sujeitos às disposições da presente Convenção, assim como a qualquer outra emenda anterior que tenham ratificado, aceitado ou aprovado.

Artigo 70

Denúncia

1. Os Estados Partes poderão denunciar a presente Convenção mediante notificação escrita ao Secretário Geral das Nações Unidas. A denúncia surtirá efeito um ano depois do momento em que o Secretário Geral tenha recebido a notificação.

2. As organizações regionais de integração econômica deixarão de ser Partes da presente Convenção quando tiverem denunciado todos seus Estados Membros.

Artigo 71

Depositário e idiomas

1. O Secretário Geral das Nações Unidas será o depositário da presente Convenção.

2. O original da presente Convenção, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês inglês e russo possuem igual autenticidade, depositar-se-á em poder do Secretário Geral das Nações Unidas.

EM FÉ DO QUE, os plenipotenciários infra-escritos, devidamente autorizados por seus respectivos Governos, firmaram a presente Convenção.

Fonte: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>.

ANEXO 3 – PERFIL TOTALIZADO DAS FUNDAÇÕES E ENTIDADES DE INTERESSE SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO

Áreas de Atuação	Fundações		Entidades de Interesse Social	
	Nº	%	Nº	%
Agricultura/ Zona Rural	2	0,98	577	5,72
AIDS	-	-	10	0,10
Alcoolismo/ Drogas	-	-	14	0,14
Ambientalistas/ Ecológicas	9	4,39	122	1,21
Assistência/ Promoção Social	50	24,39	367	3,64
Associação de Moradores/ Comunitária	1	0,49	1503	14,89
Atividades Econômicas/ Desenvolvementistas	19	9,27	175	1,73
Benefício/ Previdência	6	2,93	3	0,03
Causas Indígenas	-	-	3	0,03
Clubes de Serviços	-	-	148	1,47
Comissão de Formatura	-	-	10	0,10
Cooperativas Comunitárias	-	-	30	0,30
Corte de Arbitragem	-	-	2	0,02
Crianças e Adolescentes	10	4,88	131	1,30
Culturais	16	7,80	432	4,28
Direitos Humanos	1	0,49	28	0,28
Direitos/ Homossexuais	-	-	1	0,01
Direitos/ Mulher	-	-	63	0,62
Educação	32	15,61	1506	14,92
Empresa Júnior	-	-	5	0,05
Entidades de Classes/ Profissionais	9	4,39	837	8,29
Esportivas/ Recreativas	2	0,98	865	8,57
Forças Armadas	-	-	1	0,01
Habitação	2	0,98	42	0,42
Igrejas/ Grupos Religiosos/ Seitas/ Congregações/ Maçonaria	6	2,93	2104	20,84
Leilão	-	-	1	0,01
Meios de Comunicação	8	3,90	80	0,79
Movimentos Sociais/ Populares/ Comunitários	1	0,49	91	0,90
Negros	-	-	2	0,02
Partidos Políticos/ Diretorias	-	-	5	0,05
Pessoas Idosas	3	1,46	129	1,28
Portadores de Deficiência	-	-	125	1,24
Prestação de Serviços	-	-	3	0,03
Psicologia/ Psicanálise	-	-	8	0,08
Saúde	26	12,68	165	1,63
Segurança (Trânsito, trabalho, pública, privada, etc.)	-	-	70	0,69
Servidores	-	-	58	0,57
Sindicais	-	-	333	3,30
Terceiro Setor/ Gestão/ Responsabilidade Social	-	-	7	0,07
Trabalho	-	-	1	0,01
Turismo	1	0,49	26	0,26
Área de Atuação não informada	1	0,49	11	0,11
TOTAL	205	100,00	10094	100,00

Fonte: <http://www.mpes.gov.br/conteudo/interna/conteudo.asp?cod_area=19&cod_sub_area=61>

ANEXO 4 – ESTATUTO DA AMARRIBO

ESTATUTO AMARRIBO BRASIL

Aprovado em Assembleia Geral de 09/04/2011

Capítulo I – DA DENOMINAÇÃO, SEDE E FINS.

Artigo 1º - Os Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO- doravante designada por entidade, constituída em 14 de novembro de 1999, de conformidade com o Código Civil e a Lei nº 9.790/99, é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, religiosos, ou político partidário e duração por tempo indeterminado, com sede à rua Dr. Aurélio Neves, nº 355, na cidade de Ribeirão Bonito, que passa a denominar-se AMARRIBO Brasil.

Artigo 2º - A entidade tem por finalidade desenvolver projetos de interesse social e prevenir e combater a corrupção na administração pública em todos os níveis da federação, cabendo-lhe especialmente:

I – em âmbito nacional:

- a** - combater o abuso e o desvio de poder, a omissão, a improbidade e os desvios de conduta de quaisquer autoridades ou agentes públicos, de qualquer dos poderes, em todos os níveis da Federação;
- b** - representar contra autoridades ou propor medidas judiciais ou extrajudiciais voltadas para a responsabilização de pessoas ou entidades envolvidas na má gestão de recursos que deveriam ser aplicados no interesse público;
- c** - denunciar e/ ou promover procedimentos destinados a esclarecer ou coibir a pratica de improbidade administrativa;
- d** - desenvolver ou participar de estudos, seminários, congressos, conferencias ou trabalhos voltados para a prevenção e combate à corrupção;
- e** – denunciar e divulgar promover medidas de divulgação de atos de corrupção praticados por gestores responsáveis pelo desvio de verbas públicas;
- f** - desenvolver meios e técnicas que propiciem o controle social e a fiscalização dos órgãos públicos e disseminá-los para facilitar o trabalho de outras organizações da sociedade civil;
- g** - combater práticas nocivas à ética pública e promover medidas educativas contra a corrupção;
- h** - integrar organismos públicos ou privados, nacionais e/ou internacionais voltados para o combate à corrupção e com eles colaborar;
- i** – Adotar e promover na sociedade a prática do desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável;
- j** - estimular a criação de entidades de controle social em todo o território nacional;
- l** – reconhecer e credenciar como afiliadas entidades sociais com objetivos comuns com elas desenvolvendo parcerias e coalizões;
- m** - promover a transparência e a responsabilidade na política e nos negócios;
- n** - promover o cumprimento dos acordos internacionais firmados pelo Brasil contra a corrupção;
- o** - promover a consciência e a educação dos jovens para elevar e o entendimento dos atos e mecanismos de combate à corrupção;
- p** – promover a preservação da cultura nacional e regional.

II – em âmbito municipal:

- a** – promover o desenvolvimento urbano e social do município;

- b** – defender, preservar e conservar o meio ambiente, buscando promover o desenvolvimento sustentado e integrado dos recursos naturais, principalmente dos hídricos, respeitando a vocação natural da região;
 - c** – estimular e apoiar projetos que visem o ecoturismo, que observem a conservação do meio ambiente, considerando o seu impacto social e ambiental da região;
 - d** – defender e promover o desenvolvimento sustentável;
 - e** – promover e implementar programas voltados para a cultura à defesa do patrimônio histórico e artístico e à educação;
 - f** - promover o desenvolvimento econômico e social do município e ações de combate à pobreza;
 - g** - promover ações voltadas para a cidadania, a ética, a dignidade da pessoa, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;
 - h** – criar instrumentos que viabilizem a promoção e a qualidade de vida das famílias da comunidade e da região;
 - i** – promover a participação do cidadão na comunidade e o voluntariado em suas ações;
 - j** – estimular e propugnar pela preservação dos locais históricos da região, de seus monumentos e da arquitetura de seus prédios;
 - h** – sensibilizar a sociedade civil para os programas de inclusão social;
 - l** – resgatar, documentar e difundir a história e as tradições do município, bem como recuperar seus documentos históricos;
 - m** – fiscalizar, no exercício da cidadania, o poder público municipal em suas ações bem como os poderes públicos estadual e federal naquelas em que estiverem com ele conveniados ou vinculados;
 - n** – estimular a criação de entidades de controle social, principalmente, da administração pública municipal, mantendo com elas vínculos de solidariedade e atuação.
- § 1º** – No cumprimento de seus objetivos a entidade atuará por meio da execução direta de projetos, programas ou planos de ações, por meio de convênios com o estado ou entidades afins, repasses de recursos públicos, doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou prestação de serviços de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público e privado que atuam em áreas afins.
- § 2º** – A entidade não distribui entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e os aplica integralmente na consecução do seu objetivo social

Artigo 3º - No desenvolvimento de suas atividades, a entidade:

- I** – aplicara integralmente suas receitas, recursos e eventuais resultados operacionais na consecução, manutenção e desenvolvimentos dos seus objetivos institucionais, por meio de instrumentos legais pertinentes, que ensejam o máximo de transparência para o controle dos eventuais colaboradores, doadores e dos beneficiários;
- II** – observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência e não fará qualquer discriminação de raça, cor, gênero e religião;
- III** - adotará práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

IV – constituirá conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

V – estabelecerá que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

VI – consignará que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VII – possibilitará instituir remuneração para os dirigentes executivos da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VIII - cumprirá normas de prestação de contas que determinem, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto de termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Artigo 4º - A entidade terá um Regimento Interno, proposto pela diretoria e aprovado pelo Conselho de Administração, que disciplinará o seu funcionamento.

Artigo 5º - A fim de cumprir suas finalidades, a entidade mantém neste ato a AMARRIBO JUNIOR criada em 2003, que, como ela, se organizará em tantas diretorias de prestação de serviços, quantas se fizerem necessárias, as quais se regerão pelas disposições estatutárias.

Capítulo II – DOS ASSOCIADOS.

Artigo 6º - A entidade é constituída por um número ilimitado de associados, distribuídos nas seguintes categorias:

I – fundador, que tenha assinado a ata de constituição da entidade;

II – simpatizante, que apoia, sem contribuir com recursos ou serviços, os objetivos da entidade;

III – colaborador, aquele que contribuir com serviços voluntários para a consecução dos objetivos da entidade;

III – honorário, título que poderá ser concedido pelo Conselho de Administração a quem prestar relevantes serviços a sociedade;

IV – contribuinte, aquele que contribuir financeiramente com a entidade.

§ 1º - Os sócios contribuintes serão divididos nas categorias individual e corporativo, conforme segue:

I – individual:

a)prata, até R\$240,00 anuais;

- b)ouro, até R\$600,00 anuais;
- c)diamante, até R\$2.400,00, anuais;
- d)platina, até R\$5.000,00 anuais;
- e)especial, acima de R\$5.000,00 anuais.

II – corporativo:

- a)prata, até R\$5.000,00 anuais;
- b) ouro, até R\$10.000,00 anuais;
- c)diamante, até R\$20.000,00 anuais;
- d)platina, até R\$50.000,00 anuais;
- e)especial, acima de R\$50.000,00 anuais.

§ 2º - Os sócios colaboradores serão classificados nas seguintes categorias:

- a)prata, até 40 horas no ano anterior;
- b)ouro, até 140 horas no ano anterior;
- c)diamante, até 280 horas no ano anterior;
- d)platina, até 600 horas no ano anterior;
- e)especial, acima de 600 horas no ano anterior.

§ 3º - A admissão, demissão e exclusão dos associados é atribuição da Diretoria.

Artigo 7º - São direitos dos associados:

- I - votar e ser votado para as Diretorias e para os Conselhos;
- II - tomar parte nas Assembleias Gerais;
- III - propor a admissão de associados de qualquer categoria;
- IV - propor ao Conselho de Administração a reforma dos estatutos;
- V - pedir esclarecimentos à Diretoria sobre os assuntos que digam respeito à entidade.

§ 1º Fica temporariamente impedido de votar e ser votado para as Diretorias o associado que venha a se candidatar, ou seja, eleito para cargos políticos e aquele que exerçam cargos ou função pública em comissão, junto à administração pública direta ou indireta do município.

§ 2º Os associados simpatizantes e honorários não terão direito a voto.

Artigo 8º - São deveres dos associados cumprirem as disposições estatutárias e regimentais da entidade e acatar as decisões da Diretoria.

§ Único – Poderá ser excluído da entidade, por deliberação da Assembleia Geral, o associado que se mostrar indigno de integrá-la.

Artigo 9º - Os associados não respondem, nem mesmo subsidiariamente, pelos encargos da Instituição.

Capítulo III – DOS CRITÉRIOS PARA ADMISSÃO, DEMISSÃO E EXCLUSÃO DOS ASSOCIADOS.

Artigo 10 – Poderá se associar à entidade qualquer cidadão, entidade, ou empresa, que sejam apresentados por dois associados, e tenha seu nome aprovado pela diretoria.

§ Único – Os associados têm direitos iguais, mas o estatuto poderá vir a instituir diferenciações, aprovadas pelo Conselho de Administração.

Artigo 11 - O associado poderá perder esta condição através das seguintes formas: demissão aprovado pela diretoria ou exclusão aprovada pela assembleia geral (art. 54, II, CC). em conformidade com o disposto no inciso II do artigo 54 do Código Civil.

§ 1º - O associado será desfilado por meio de pedido formulado nesse sentido e aprovado pela diretoria da entidade.

§ 2º - O associado será excluído por prática de ato incompatível como os objetivos da entidade, desde que:

- a) haja pedido de pelo menos cinco (5) associados;
- b) seja-lhe assegurado o direito de defesa;
- c) tenha aprovação por maioria de Assembleia convocada para esse fim.

Capítulo IV – DA ADMINISTRAÇÃO.

Artigo 12 – A entidade será administrada pela: Assembleia geral; Conselho de Administração; Diretoria; Conselho Fiscal.

§ Único – A Instituição poderá remunerar seus dirigentes que efetivamente atuam na gestão executiva e aqueles que lhe prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado na região onde exerce suas atividades.

Artigo 13 – A Assembleia Geral, órgão soberano da Instituição, se constituirá dos associados em pleno gozo de seus direitos estatutários.

Artigo 14 – Compete à Assembleia Geral:

- I - eleger e destituir o Presidente e o Vice Presidente da diretoria e o Conselho Fiscal;
- II - decidir sobre reformas do Estatuto por sugestão do Conselho de Administração;
- III - decidir sobre a extinção da entidade;
- IV - decidir sobre a conveniência de alienar, transigir, hipotecar ou permutar bens patrimoniais; receber doação de bens móveis e imóveis.

Artigo 15 – A Assembleia geral se realizará, ordinariamente, uma vez por ano para:

- I - aprovar a proposta de programação anual da entidade submetida pela Diretoria;
- II - apreciar o relatório anual da Diretoria;
- III - discutir e homologar as contas e o balanço aprovado pelo Conselho Fiscal.

Artigo 16 – A Assembleia Geral se realizará, extraordinariamente, quando convocada:

- I - pela Diretoria;
- II - pelo Conselho Fiscal;
- III - por 1/5 dos associados conforme determina o artigo 60 do Código Civil.

Artigo 17 – A convocação da Assembleia geral será feita por meio de edital afixado na sede da Instituição e/ou publicado na imprensa local, por circulares ou outros meios convenientes, com antecedência mínima de 15 dias.

§ Único – Qualquer Assembleia se instalará em primeira convocação com a maioria dos associados e, em segunda convocação, com qualquer número.

Artigo 18 – A entidade adotará práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes, a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios e vantagens pessoais, em decorrência da participação nos processos decisórios.

Artigo 19 – A diretoria da entidade será constituída por um Presidente, um Vice-Presidente, eleitos pela Assembleia Geral.

§ 1º – A diretoria contará ainda com um Diretor Executivo e um Diretor Administrativo e Financeiro sendo que o último acumulará a função de gestor do patrimônio, ambos

contratados pelo Conselho de Administração.

§ 2º – A entidade poderá ter tantas diretorias designadas pelo Conselho de Administração quantas necessárias para o desenvolvimento de seus objetivos.

§ 3º – Os mandatos do Presidente e Vice Presidente eleitos será de três anos e a eventual substituição dos mesmos se dará por assembleia extraordinária, sendo que para qualquer um dos cargos acima será necessário, em cumprimento ao parágrafo único do artigo 59 do Código Civil, convocação especialmente para este fim, sendo necessária, em primeira convocação, a presença de metade dos membros da entidade, com aprovação de 2/3 dos presentes, e em segunda convocação com qualquer número de presentes.

§ 4º – Não poderão ser eleitos para os cargos de Diretoria da entidade os associados que exerçam cargos, empregos ou funções públicas junto aos órgãos do Poder Público, porém é permitida a sua participação na composição de conselho, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.

Artigo 20 - Compete à Diretoria:

- I - elaborar e submeter à Assembleia Geral a proposta de programação anual da Instituição;
- II - executar a programação anual de atividades da Instituição;
- III - elaborar e apresentar à Assembleia Geral o relatório anual;
- IV - reunir-se com instituições públicas e privadas para mútua colaboração em atividades de interesse comum;
- V - contratar e demitir funcionários.

Artigo 21 - A Diretoria se reunirá no mínimo uma vez por mês.

Artigo 22 – Compete ao Presidente da diretoria:

- I – representar a entidade em eventos de interesse da mesma;
- II – servir como porta-voz da entidade junto a entidades governamentais e junto ao público em geral;
- III – contatar entidades nacionais e internacionais para discutir projetos de interesse comum;
- IV – buscar despertar junto a entidades privadas o interesse para financiamento de projetos da Amarribo Brasil;
- V – subordinar-se ao Conselho de Administração.

Artigo 23 – Compete ao Vice- Presidente da diretoria:

- I – substituir o Presidente em suas faltas ou impedimentos;
- II - assumir o mandato, em caso de vacância, até o seu término;
- III - prestar, de modo geral, sua colaboração ao Presidente;

Artigo 24 – Compete ao Diretor Executivo:

- I – gerir de forma eficiente os projetos da entidade;
- II - elaborar e submeter a Assembleia Geral a proposta de programação anual da entidade
- III – executar a programação anual de atividades da entidade;
- IV – elaborar e apresentar o relatório anual de atividades da entidade;
- V – tratar com instituições públicas e privadas assuntos de interesse da entidade, bem como representar judicial e extrajudicialmente a organização;
- VI – apresentar às entidades financiadoras projetos para obtenção de recursos;
- VII – contratar e demitir empregados;
- VIII – cumprir e fazer cumprir este estatuto e o regimento interno;
- IX – convocar as reuniões de diretoria;
- X – secretariar ou providenciar a realização dos trabalhos de secretaria das assembleias e reuniões de diretoria e de conselho;

- XI** – subordinar-se ao Presidente;
- XII** – coordenar as atividades da seção local;
- XIII** – responder ativa e passivamente pela entidade;
- XIV** – representar a entidade perante as instituições financeiras privadas ou públicas, podendo, para tanto, praticar os atos a elas inerentes, podendo inclusive realizar abertura e ou encerramento de contas correntes, fazer aplicações e assinar cheques e contratos bancários, sempre conjuntamente com outro membro da diretoria ou procurador.

Artigo 25 - Compete ao Diretor Administrativo e Financeiro:

- I** – zelar pela boa gestão financeira da entidade;
- II** – controlar e contabilizar as contribuições dos associados, rendas, auxílios e donativos, mantendo em dia a escrituração da entidade;
- III** - pagar as contas autorizadas pelo Diretor Executivo;
- IV** - apresentar regularmente relatórios de receitas e despesas;
- V** - apresentar ao Conselho Fiscal a escrituração da Instituição, incluindo os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas;
- VI** - conservar, sob sua guarda e responsabilidade, os documentos contábeis da entidade;
- VII** - manter todo o numerário em estabelecimento de crédito aprovado pelo Conselho de Administração;
- VIII** - manter o registro atualizado de todo o patrimônio da entidade;
- IX** - zelar pela guarda, conservação e manutenção de todo o acervo da entidade.

Artigo 26 - O Conselho Fiscal será constituído por 3 (três) membros e seus respectivos suplentes, eleitos pela Assembleia Geral:

- § 1º - O mandato do Conselho Fiscal será coincidente com o mandato da Diretoria;
- § 2º - Em caso de vacância, o mandato será assumido pelo respectivo suplente, até o seu término.

Capítulo V – DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO.

Artigo 27 - O Conselho de Administração será composto de no mínimo de 5 (cinco) e no máximo de 20 (vinte) membros, indicados na forma de seu regimento interno.

- § 1º - Quando o número de Conselheiros ficar abaixo de 5 (cinco) membros, deverá ser convocada reunião do Conselho para preenchimento dos cargos;
- § 2º - Quando o membro do Conselho de Administração, uma vez convocado, deixar de comparecer a mais de 3 (três) reuniões consecutivas sem justificativa será automaticamente excluído;
- § 3º - Os membros do Conselho de Administração não serão remunerados;
- § 4º - A cada 3 anos o Conselho de Administração elegerá um Presidente e um Vice Presidente, podendo haver reeleição.

Artigo 28 - Ao Conselho de Administração compete:

- a.** supervisionar as atividades da entidade;
- b.** indicar e submeter à aprovação da Assembleia Geral os nomes do Presidente e Vice Presidente da diretoria;
- c.** aprovar a contratação e a demissão do Diretor Executivo e Diretor Administrativo e Financeiro;
- d.** aprovar o orçamento para o exercício seguinte;
- e.** julgar as contas da entidade, com base em parecer do Conselho Fiscal; dispor sobre seu próprio funcionamento;
- f.** examinar quaisquer atos das Diretorias;
- g.** aprovar a remuneração do Diretor Executivo e do Diretor Administrativo e Financeiro;

- h. deliberar sobre a contribuição dos associados;
- i. adotar práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação nos respectivos processos decisórios;

Artigo 29 – O Conselho de Administração terá uma seção Ribeirão Bonito, que poderá contar com até cinquenta (50) membros e terá regimento interno próprio, com as seguintes atribuições:

- a) supervisionar as atividades locais da entidade;
- b) aprovar o orçamento local, para o exercício seguinte;
- c) dispor sobre o funcionamento da seção;
- d) propor projetos para a seção;
- e) encaminhar recomendações da seção para o Conselho de Administração;
- f) manifestar-se sobre a indicação do Diretor Executivo.

Artigo 30 – O membro do Conselho de Administração abster-se-á de votar em matérias em que esteja envolvido seu interesse pessoal.

§ 1º - É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título de conformidade com o disposto na Lei nº. 10.539, de 2002.

§ 2º - As decisões do Conselho de Administração serão tomadas pela maioria dos que participarem de suas reuniões.

Capítulo VI – DOS RECURSOS FINANCEIROS

Artigo 31 – Os recursos financeiros necessários à manutenção da instituição poderão ser obtidos por: Termos de Parceria, Convênios e Contratos firmados com o Poder Público para financiamento de projetos na sua área de atuação; contratos e acordos firmados com empresas e agências nacionais e internacionais; doações, legados e heranças; Rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros, pertinentes ao patrimônio sob sua administração; contribuição dos associados; Recebimento de direitos autorais etc..

Capítulo VII – DO PATRIMÔNIO

Artigo 32 – O patrimônio da entidade será constituído de bens móveis, imóveis, veículos, semoventes, ações e títulos da dívida pública.

Artigo 33 – No caso de dissolução da Instituição, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da Lei 9.790/99, preferencialmente que tenha o mesmo objetivo social.

Artigo 34 – Na hipótese da Instituição obter e, posteriormente, perder a qualificação instituída pela Lei 9.790/99, o acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será contabilmente apurado e transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da mesma Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objetivo social.

Capítulo VI – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Artigo 35 – A prestação de contas da Instituição observará no mínimo, nos termos da Lei 9.790/99, inciso VII, do art. 4º:

- I - os princípios fundamentais de contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade;
- II - a publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para o exame de qualquer cidadão;
- III - a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto de Termo de Parceria, conforme previsto em regulamento;

IV - a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos será feita, conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Capítulo VII – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 36 – A entidade será dissolvida por decisão da Assembleia Geral Extraordinária, especialmente convocada para esse fim, quando se tornar impossível à continuação de suas atividades.

Artigo 37 – O presente Estatuto poderá ser reformado, a qualquer tempo, por decisão da maioria absoluta dos sócios, em Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim, e entrará em vigor na data de seu registro em Cartório.

Artigo 38 – Os casos omissos serão resolvidos pelo Conselho e referendados pela Assembleia Geral.

Fonte: http://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca/estatuto_social

ANEXO 5 – COLUNA DE ELIO GASPARI SOBRE A AÇÃO DA AMARRIBO

São Paulo, domingo, 28 de abril de 2002 – Folha de S. Paulo

ELIO GASPARI

A bela história da deposição de um prefeito corrupto

Na quarta-feira da semana passada, Antonio Sérgio de Mello Buzzá, prefeito de Ribeirão Bonito, no Oeste Paulista, renunciou ao seu mandato. Corre o risco de passar um bom tempo na cadeia. Dificilmente se transformará num caso exemplar das roubalheiras nacionais, mas com toda certeza tomou carona numa das mais bonitas histórias de combate à corrupção já ocorridas no país. É bonita pela rapidez de seu desfecho, pela pluralidade de seus personagens e, sobretudo, porque nela se ouve o ronco da patuléia.

Começando pelo começo:

Nos anos 50 havia cinco garotos em Ribeirão Bonito. Dois chamavam-se Toninho, um era Raposa e havia também o Zezinho e o Tuepa. Os velhos do lugar lembram-se do dia em que quatro deles voltaram pelados para suas casas depois de um banho no rio Bicão. Tuepa sumira com suas roupas. Passados quase 50 anos, eles se reencontraram e repassaram suas carreiras. Tinham dado certo na vida. Raposa (Josmar Verillo) preside as indústrias Klabin. Toninho 1 (Antoninho Trevisan) comanda um respeitado escritório de auditoria e consultoria. Toninho 2 (Antonio Chizzotti) é padre e leciona na PUC-SP, e seu irmão Zezinho é procurador aposentado. Tuepa (Rubens Gayoso Jr.) continua metido com roupas e é o dono da marca Rubinho de zíperes, a maior do país.

Tentaram responder a uma pergunta: "A que podemos atribuir o êxito que tivemos?". Todos reconheceram que deviam muito ao que aprenderam no Grupo Escolar Coronel Pinto Ferraz. Resolveram devolver à cidade um pouco do que dela tinham recebido e, em 1999, fundaram uma ONG para ajudar a comunidade. Chamou-se Amigos Associados de Ribeirão Bonito, Amarribo.

As intenções do grupo estavam mais para romantismo cinquentão do que para militância tardia. Criaram um grupo para estudar a vocação empresarial do município, que vive de cana, laranja e umas poucas indústrias. Restauraram uma capela, organizaram uma programação cultural e até um baile com a velha orquestra do Nelson de Tupã. Tentando reescrever o roteiro do filme "Cinema Paradiso", consertaram o Cine Piratininga, o único da cidade, fechado há 28 anos.

Estavam roubando a escola

Isso tudo muito bem até que, em julho do ano passado, receberam uma denúncia. Veio do velho grupo escolar (logo dele). O pequeno empreiteiro da prefeitura estava superfaturando serviços e cobrando por coisas que não fazia. Raposa investigou a história e acabou conversando com o dono da empresa. Ele contou-lhe o seguinte: o prefeito pagava-lhe R\$ 7.860 mensais (a maior despesa que a lei permite sem que se abra concorrência pública) e não se fazia serviço algum. Ao fim do mês ia ao banco, sacava o cheque da prefeitura, ficava com 10% em sua conta e colocava 90%, em dinheiro, no boné. Era a parte do prefeito. Recentemente, Buzzá confiscara-lhe os 10%. Ficava com tudo. Raposa tinha um gravador consigo.

Apareceu a segunda denúncia. Veio de uma mulher que trabalhava no preparo da merenda escolar. A prefeitura comprava mais de uma tonelada de carne por mês e em quase um ano as crianças só haviam recebido coxa e sobrecoxa duas vezes. Mesmo quando vinha frango, era tão pouco que serviam-no desfiado, com batatas.

A terceira denúncia informava que em 250 dias a prefeitura comprara 117 mil litros de gasolina para sua frota de 18 veículos (468 litros de consumo por dia) num posto a 160 quilômetros de distância, em outro município. Até aí, estava-se diante do caso clássico de prefeito que gasta o dinheiro da choldra de forma incompreensível. Fazer o quê? Manda quem pode e paga imposto quem tem juízo. Com um orçamento de R\$ 7 milhões por ano, Buzzá endividara o município em R\$ 1,7 milhão durante o ano de 2001.

O prefeito Buzzá entrará para a história do combate à corrupção porque estava na cidade errada na hora errada. Os garotos dos anos 50 foram atrás dele. Toninho 1, com sua infra-estrutura de auditores, passou a examinar as contas da prefeitura. Zezinho cuidou da parte legal. Raposa e Tuepa coletaram informações. A eles juntou-se uma advogada da cidade (Laurília Alquezar). No segundo semestre do ano passado, quem entrasse na loja de roupas de crianças de Lurdinha Piccollo não suspeitaria que nos fundos funcionava uma central de informações. Nisso apareceu um jornalista, o repórter Marcos Rogério, do "Primeira Página", do município vizinho de São Carlos. Todos mobilizaram-se para fazer andar a máquina de fiscalização do Estado. Em seis meses a cidade teve duas passeatas.

A Amarribo patrocinou uma ação contra o prefeito e um pedido de instalação de uma Comissão Especial de Investigações na Câmara de Vereadores. Nisso entrou na história um promotor de 28 anos (Marcel Zanin Bombardi). Já era alguma coisa, mas tinha tudo para não dar em nada. A ação poderia demorar e o prefeito tinha maioria na Câmara. A quebra do sigilo bancário de Ivan Ciarlo, dono da casa de carnes que mercadejava com a prefeitura, revelou que ele fazia pagamentos regulares ao presidente da Câmara. A filha do prefeito circulava pela cidade numa camionete Blazer registrada em nome de Ciarlo.

Uma mesada de R\$ 4 mil

No final do ano passado, descobriu-se que Ribeirão Bonito pagara pelo menos R\$ 180 mil a duas empresas de terraplenagem e pavimentação. O povo do lugar não se lembrava de obra alguma. Nenhuma das duas empresas existia, assim como não existia a gráfica que imprimira o talonário de notas fiscais. O dinheiro das obras ia para a conta de Ciarlo. Já se sabe que um funcionário da prefeitura vizinha de São Carlos, Wilton Moshida, redigia editais, contratava despesas e preenchia notas do talonário fantasma. (Essa é a parte da novela que ainda não acabou.)

A criação da comissão de investigação foi aprovada por 11 a 0. Todos os dias havia três queimas regulares de rojões na cidade. Era um aviso de que o caso não acabara.

Marcou-se uma audiência pública para que a população tomasse conhecimento das denúncias, e Buzzá tratou o caso pelo manual. A reunião estava marcada para as 19h. Ele mandou parar o serviço público de transportes às 18h. Como formigas atrás de açúcar, apareceram 1.100 pessoas (10% da população do município).

Durante os trabalhos da comissão, diversos funcionários da prefeitura apareceram com versões que interessavam ao prefeito. Abandonaram-nas no meio dos depoimentos. O administrador do cemitério soube que a prefeitura destinava ao seu serviço 300 litros de gasolina por mês. Revelou que precisava de combustível para a máquina de cortar grama. Quantos litros? Dez por ano. E os resto? "Não sei, não. Só se os mortos andam saindo de carro."

O chefe do almoxarifado da prefeitura sustentava que a carne era entregue, até que um vereador converteu quilos em bois e perguntou-lhe como explicava o fato de uma creche com 26 crianças ter recebido um boi por dia. Ele respondeu: "A nota fiscal eu recebia e pagava, mas o boi nunca foi". Terminou o depoimento em prantos. Em 2001 o povo de Ribeirão Bonito pagara R\$ 86.610 pela carne da merenda.

Em dezembro, autorizado pela juíza Adriana Albergueti Albano, o promotor Zanin Bombardi foi à prefeitura e confiscou o papelório de Buzzá. Pressionado, ele se afastou do cargo por 30 dias.

A queda da Casa de Buzzá

No dia 19 de março, a CEI concluiu seus trabalhos e recomendou que comesse a tramitação do impedimento de Buzzá. Dois dias depois, o prefeito convocou o vereador Domingos Martins Cirqueira ao seu gabinete. Ele votara pelo andamento do processo. Buzzá informou-lhe que, como fiscal da vigilância sanitária, passaria a trabalhar na prefeitura, mas vestiria um macacão cor de laranja no qual teria, às costas, a inscrição "fiscalização". Tinha na ante-sala uma comerciante para tirar-lhe as medidas, já que seu peso está em torno dos 140 quilos. Horas depois de ter-lhe mostrado o porrete, chamou-o para falar de cenouras. Mostrou-lhe um pacote com R\$ 1.000. Seria a primeira parte de uma mesada de R\$ 4.000. Cirqueira levou o ervanário para casa, mas pediu que chamassem

Antoninho Trevisan, a quem mostrou o dinheiro e contou a história. No dia 5 de abril, o vereador deu seu depoimento formal ao promotor. Há duas semanas, Zanin Bombardi decretou a indisponibilidade dos bens de Buzzá e conseguiu da juíza o seu afastamento do cargo. O prefeito tentou voltar por ordem do Tribunal de Justiça, mas o desembargador Roberto Bedaque manteve a decisão.

É comum ouvir que a Justiça é lenta e que as instituições brasileiras são débeis. O caso de Ribeirão Bonito mostra o contrário. A Promotoria e o Judiciário funcionaram com velocidade e rigor. Entre a primeira denúncia e o defenestramento do prefeito passaram-se apenas oito meses. A ação judicial levou metade disso. Fica a suspeita de que isso só aconteceu porque os garotos dos anos 50 sabem como funciona a máquina nacional. Pode ser. Nesse caso, vale avisar que a fórmula do pesticida que criaram para Ribeirão Bonito está a disposição dos interessados. Quem quiser pode escrever para amarribo@ig.com.br.

Fonte: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2804200211.htm>>